

# Analisis CSIS

Vol. 40, No. 1, Maret 2011

ISSN 1829-5908

## DAFTAR ISI

### ANGANTAR REDAKSI

2 – 4

### ANALISIS PERISTIWA

#### *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- **Proyeksi dan Dinamika Politik 2011**  
*J. Kristiadi*
- **Carut Marut Politik Nasional: Penjelasan  
Institusional dan Faktor Kepemimpinan**  
*Nico Harjanto*

5 – 10

11 – 19

#### *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- **Perubahan Besar dan Globalisasi Abad 21**  
*Susilo Bambang Yudhoyono*
- **Kualitas Pertumbuhan Ekonomi**  
*Pande Radja Silalahi*
- **Pengetatan Kebijakan Moneter Menghadapi  
Tekanan Inflasi 2011**  
*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

20 – 26

27 – 32

33 – 44

#### *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

- **Perkembangan Strategis di Asia Timur dan  
Jawaban ASEAN**  
*Jusuf Wanandi*
- **Menyongsong Kepemimpinan Indonesia  
di ASEAN Tahun 2011**  
*Tim Departemen Politik dan Hubungan Internasional  
dan Tim Departemen Ekonomi CSIS*

45 – 50

51 – 64

### ARTIKEL

- **Korupsi, Kekuasaan, dan Patronase Politik**  
*Amich Alhumami*

65 – 86

- **Memotret Stagnasi dan Krisis Berkepanjangan  
di Papua**

*Vidhyandika D. Perkasa*

87 – 99

- **Kemiskinan Energi dan Perubahan Iklim**  
*Haskarlianus Pasang*

100 – 114

untuk mengentaskan mereka dari kemiskinan energi dan sekaligus menyelesaikan isu perubahan iklim akibat emisi CO<sub>2</sub> dari pembakaran energi.

Dalam terbitan ini juga menyajikan tinjauan perkembangan politik, ekonomi serta tinjauan perkembangan regional dan global. Proyeksi dan dinamika politik 2011, carut-marut politik nasional, perubahan besar dan globalisasi abad 21, masalah kualitas pertumbuhan ekonomi, dan pengetatan kebijakan moneter menghadapi tekanan inflasi 2011 mengisi tinjauan. Disamping itu, perkembangan di Asia Timur dan menyongsong kepemimpinan Indonesia di ASEAN tahun 2011, juga melengkapi tinjauan perkembangan mutakhir, yang ditulis oleh para staf peneliti CSIS.

**REDAKSI**

# ANALISIS PERISTIWA

---

## TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

### Proyeksi dan Dinamika Politik 2011<sup>1</sup>

*J. Kristiadi*

#### PENGANTAR

Prospek politik 2011, bila dipandang dari perspektif hasil pemilu 2009, memberikan harapan dan optimisme publik karena beberapa alasan sebagai berikut. *Pertama*, Pemilu Presiden telah menghasilkan pasangan yang memperoleh 60% pemilih dalam satu putaran. *Kedua*, melalui ketentuan ambang batas parlemen sebesar 2,5%, rakyat telah menjadi hakim yang bijak dengan memperkecil jumlah partai politik yang semula puluhan menjadi sembilan partai politik. Kemenangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono yang spektakuler serta mengurangi jumlah partai politik (parpol) diharapkan komtabilitas antara pemerintahan presidensial dan sistem multi partai sederhana. *Ketiga*, parpol koalisi pemerintah di parlemen hampir 75%, lebih dari cukup menjaga stabilitas politik, mendorong efektifitas pemerintah dan mewujudkan agenda urgensi kesejahteraan masyarakat. *Keempat*, kekuatan politik parpol koalisi seharusnya dapat mendorong pendalaman (*deepening*) demokrasi, dalam arti peningkatan pelembagaan proses politik dalam meletakkan dasar-dasar pendataan struktur kekuasaan dan perilaku politik yang beradab.

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada konferensi pers dengan judul "Proyeksi dan Dinamika Politik dan Ekonomi 2011" pada tanggal 11 Januari 2011 di CSIS, Jakarta.



Namun demikian, konstelasi politik pasca pemilu 2009 gagal mewujudkan pemerintahan yang efektif pada tahun 2010. Lantas, apa saja faktor-faktornya dan bagaimana prospek serta dinamika politik di tahun 2011, diuraikan dalam artikel singkat ini.

## TRANSAKSI POLITIK

Beberapa faktor penyebab kegagalan untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif, antara lain sebagai berikut. *Pertama*, meningkatnya politik transaksi koalisi parpol, mengakibatkan Setgab (Sekretariat Gabungan) menjadi sangat rapuh dengan pertarungan kepentingan. Mereka lebih terpicat dan sibuk bertransaksi, tawar-menawar, saling memfasilitasi dan saling menyandera, dan mengabaikan agenda kepentingan pemilih. Akibatnya, pemerintahan SBY- Boediono selama hampir setahun, energinya habis terkuras pada urusan yang tidak terkait dengan kepentingan rakyat.

*Kedua*, politisasi birokrasi menyebabkan lembaga tersebut menjadi ajang dan alat pertarungan kekuasaan, sehingga lumpuh dan nyaris tidak mampu melaksanakan fungsi sebagai pelayan masyarakat serta instrumen mewujudkan kebijakan politik. Paralisis birokrasi menjadi semakin mematikan karena meskipun birokrasi dilarang undang-undang untuk berpolitik, tetapi kalau terjadi Pilkada (pemilihan kepala daerah) yang melibatkan unsur-unsur pimpinan daerah, para kandidat dapat memaksa para birokrat menjadi tim sukses mereka. Hukum ditabrak dan negara tidak mampu menegakkan peraturannya sendiri. Birokrasi menjadi pecah dan saling curiga. Birokrat yang berani menolak terlibat berpolitik maka akan kehilangan jabatan dan masa depan, mengingat pembina pegawai Negeri Sipil di daerah adalah seorang kepala daerah. Suasana menjadi kian riuh karena pasca Pilkada biasanya kemenangan satu pihak akan menggusur birokrat yang dicurigai sebagai lawan politiknya. Ekses politik uang mengakibatkan kepala daerah menjual-belikan komoditi jabatannya, yang menjadi ruang lingkup kewenangannya untuk mengembalikan investasi dalam pencalonan. Terutama dinas-dinas "mata air" (basah), misalnya Kimpraswil (pemukiman dan prasarana wilayah), kehutanan, pertanian, pendidikan dan lain-lain, dapat dijual-belikan

melalui mutasi yang dapat terjadi setiap tahun, bahkan dengan harga ratusan juta rupiah. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi tidak akan pernah dapat dilakukan, kecuali ada kekuatan yang dapat memaksa partai politik mengakhiri petualangan politiknya di ranah birokrasi. Hancurnya birokrasi di daerah hanya tinggal menunggu waktu saja.

*Ketiga*, sejalan dengan semakin menguatnya politik kepentingan, oligarki dan dinasti politik semakin menguat. Di tingkat nasional, fenomena oligarki dan monarki politik di lembaga eksekutif, DPR dan DPD dapat dihitung sekitar 40%. Dinasti politik hasil Pilkada 2010, diperkirakan tidak kalah tingkat akselerasinya. Kajian yang lebih serius pasti akan mampu membongkar pembegalan demokrasi prosedural oleh para pemburu kekuasaan yang melabrak kepatutan, kesantunan dan peradaban. Gejala dinasti politik sangat kasat mata. Para *incumbent* (petahana) mendominasi jaringan kekerabatan. Fenomena ini dapat dipastikan akan mengakibatkan demokrasi kehilangan rohnya karena kompetisi medan pertarungan tidak adil. Mereka yang mempunyai modal dari kekuasaan yang diperoleh dengan politik uang memiliki akses kepada kekuasaan dan mempunyai peluang yang lebih besar untuk menang. Politik uang memporak-porandakan makna keutamaan karena ketamakan kekuasaan. Kedaulatan rakyat ditukar dengan janji-janji retorik atau uang jajan dan ongkos jalan setiap pencoblosan. Biaya politik yang jauh lebih mahal dan merusak adalah perilaku para elite yang melakukan praktik transaksi kepentingan dan korupsi politik. Ekstraksi kekayaan negara direguk untuk kepentingan politik dengan berbagai cara dan akal melalui kata-kata muluk, seperti dana rumah aspirasi, dana sosialisasi dan sebagainya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (pusat dan daerah) sangat rentan terhadap manipulasi. Politik uang semakin membuat para elite kedap terhadap keprihatinan dan penderitaan rakyat. Rakyat dan para elite-nya mempunyai dunia masing-masing dan bertolak belakang dalam kehidupan riil. Rakyat bergulat dengan kesulitan hidup, elite politik sibuk berbagi kuasa dan saling melindungi kepentingan kekuasaan mereka.

*Keempat*, produk peraturan perundangan sebagai regulasi yang berfungsi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tumpang tindih, semrawut, saling tabrak, baik secara horisontal maupun vertikal.



Alih-alih peraturan perundangan menjadi ketentuan yang dapat menerbitkan tatanan, yang terjadi justru tatanan yang ada seperti rimba raya yang dapat menyesatkan siapapun masuk wilayah itu. Akibatnya, ribuan peraturan daerah bermasalah, puluhan Undang-Undang di *judicial review* Mahkamah Konstitusi, bahkan UU baru, yang beberapa minggu disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bisa mengalami nasib yang sama. Penyebab utamanya adalah karena rejim pemerintahan sekarang tidak mempunyai politik undang-undang sebagai acuan perencanaan program regulasi yang mendukung tujuan nasional. Padahal UU No.10/2004 secara imperatif mewajibkan perencanaan dalam menyusun melalui Prolegnas (Program Legislasi Nasional) dan Prolegda (Program Legislasi Daerah) sebagai instrumen perencanaan penyusunan regulasi agar terpadu dan sistematis. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, semuanya mubazir karena mereka lebih tertarik dengan politik dagang sapi, yang dapat menjamin kelangsungan kedudukan mereka sehingga Prolegnas dan Prolegda akhirnya menjadi mandul.

## PROSPEK DAN DINAMIKA POLITIK 2011

Dengan mencermati dinamika politik 2010, sebagaimana yang diuraikan diatas, prospek dan dinamika politik tahun 2011, diperkirakan mempunyai kecenderungan sebagai berikut. *Pertama*, oligarki dan dinasti politik semakin menguat. Akibatnya, kepentingan kekuasaan menjadi agenda penting dan utama bagi para elite politik, sementara intensitas politik transaksional akan semakin meningkat, sejalan dengan semakin dekatnya pemilu 2014. Disamping itu, para elite akan disibukkan dengan reposisi mencari aliansi politik baru dalam rangka menyusun kepentingan kekuasaan mereka.

*Kedua*, pemerintahan akan semakin lunglai karena tersandera oleh politik kepentingan kekuasaan. Dikhawatirkan, proses penyusunan regulasi politik yang akan dilakukan tahun 2011 hanya akan menjadi medan pertarungan kepentingan partai dalam merebut kekuasaan. Pertarungan kepentingan sudah diawali tahun 2010 dalam menyusun revisi UU Penyelenggaraan Pemilu, dimana parpol mendesak agar dapat menjadi anggota KPU. Logika ini jelas sesat dan menghancurkan

rasa keadilan, dimana ibaratnya antara pemain dan wasit bersatu. Hal ini jelas akan menimbulkan konflik kepentingan. Sementara itu, UU Parpol yang telah disepakati pemerintah dan parlemen membiarkan politik uang merajalela karena tidak adanya peraturan yang disusun secara rinci untuk mengontrol keuangan parpol. Padahal politik uang adalah sumber bencana yang merusak tatanan dan peradaban politik, yang kini semakin merajalela, yang dilakukan secara canggih. Tidak adanya kontrol yang ketat terhadap keuangan partai dan para kandidat, akan berakibat adanya 'produksi uang haram' yang tidak mustahil para politisi dan para pejabat di Indonesia dikendalikan oleh para mafioso. Dalam hal ini demokrasi prosedural semakin menjadi sarana para petualang politik berburu kekuasaan sehingga dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama, rakyat semakin tidak percaya kepada demokrasi. Dikhawatirkan, rakyat akan mencari alternatif lain, termasuk tawaran-tawaran ideologi yang bertentangan dengan demokrasi, seperti misalnya kerinduan kembalinya otoritarianisme, tampilnya militerisme, serta tawaran-tawaran bangunan politik yang didasarkan oleh primordialisme.

*Ketiga*, kemampuan negara yang sangat lemah dalam penegakan hukum mengakibatkan hilangnya peran negara. Dampak yang sangat destruktif bagi Indonesia sebagai *nation* adalah meningkatnya kekerasan karena motif dan alasan primordialistik. Sementara, deposit modal sosial bangsa akan terkuras habis karena praktik politik yang menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan.

## PENUTUP

Skenario yang apokaliptik tersebut diatas, hanya dapat dihindari dengan melakukan beberapa langkah sebagai berikut: (1) Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan yang mempunyai legitimasi politik yang kuat, tidak boleh larut dalam pragmatisme politik dan politik pencitraan. Ia harus lebih menegaskan kepemimpinannya, terutama perlu keberanian mengambil resiko dan tekad serta upaya sungguh-sungguh "menjinakkan" mitra koalisi agar tidak melakukan agenda dan manuver politik demi kepentingan kekuasaan; (2) mengambil inisiatif dan kepemimpinan dalam me-



nyusun Rancangan Undang-Undang Politik yang komprehensif, ko-hesif dan koheren. Oleh karena itu, diperlukan politik perundang-undangan yang jelas sehingga dapat menghasilkan UU yang dapat mengatur struktur, mekanisme dan sistem pemerintahan yang efektif sebagai instrumen dan sarana mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, substansi UU harus merupakan hasil kristalisasi perdebatan publik yang sehat. Dalam rancangan UU politik, Presiden perlu memberikan tekanan politik kepada mitra koalisi agar mereka dapat mengadopsi regulasi yang bisa membatasi dan mengontrol keuangan parpol dan para kandidat disertai sanksi yang tegas dan keras; (3) masyarakat sipil perlu melakukan konsolidasi agar dapat membangun kekuatan tanding, baik terhadap pemerintah maupun parlemen. Penggalangan kekuatan masyarakat sipil, dewasa ini sangat diperlukan, mengingat demokrasi prosedural telah dijadikan tunggangan politik untuk menghancurkan tatanan politik dan peradaban bangsa; (4) kecenderungan dinamika politik transaksional yang kotor, dikhawatirkan akan berpengaruh buruk kepada dunia bisnis yang sehat. Peluang bisnis yang paling menguntungkan hanya dilakukan melalui kolusi antara pengusaha dan penguasa. Fenomena ini apabila dibiarkan, hanya akan memproduksi kelas menengah yang mengabdikan kepada kepentingan kekuasaan, yang berarti semakin memperlemah kekuatan masyarakat sipil di masa mendatang.



## **Carut Marut Politik Nasional: Penjelasan Institusional dan Faktor Kepemimpinan<sup>1</sup>**

*Nico Harjanto*

### **PENGANTAR**

Hiruk-pikuk politik nasional di kuartal pertama tahun 2011 tidak terlepas dari kelemahan institusional dalam tata politik kita. Sejak bergulirnya isu mengenai menguatnya peluang Ani Yudhoyono sebagai kandidat calon presiden dari Partai Demokrat (PD) di awal tahun yang kemudian memancing respon luas dari partai-partai di dalam pemerintahan maupun oposisi, politik kembali diramaikan dengan munculnya hak angket untuk pengungkapan mafia perpajakan. Setelah melalui voting di DPR, kubu yang dianggap pro-pemerintah yang menolak penggunaan hak angket tersebut menang dengan mendapat 266 suara, sementara kubu yang mendukungnya kalah tipis dengan 264 suara dari 530 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang hadir. Kubu yang dianggap pro-pemerintah terdiri dari PD, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB - minus 2 anggotanya yang membelot), dan Gerindra. Sementara yang mendukung hak angket terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Hanura.

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Diskusi "Memaknai Carut Marut Politik Nasional" pada tanggal 9 Maret 2011 di CSIS, Jakarta.

Tidak sejalannya Partai Golkar dan PKS dengan partai pendukung pemerintah lainnya dalam kasus ini dianggap sebagai bentuk pengkhianatan atau penentangan terhadap kesepakatan koalisi. Sebagai bagian dari pemerintahan dengan adanya kader-kader mereka di kabinet, tidak semestinya dua partai tersebut berseberangan jalan secara terbuka dengan kebijakan politik pemerintah. Sedemikian kecewanya terhadap perilaku dua partai ini yang telah dua kali (yang pertama dalam kasus Bank Century) berseberangan jalan, tuntutan untuk mengeluarkan dua partai ini dari pemerintahan semakin menguat, khususnya dari internal Partai Demokrat. Partai-partai pendukung pemerintah yang merasa telah pasang badan untuk mengamankan kebijakan pemerintah di DPR pun menginginkan ditendangnya "anak nakal" ini keluar supaya jatah kursi kabinet mereka dapat bertambah banyak.

## PENJELASAN INSTITUSIONAL

Namun demikian, tampaknya upaya "to throw the rascals out" tidak bisa dilakukan dengan mudah oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Hiruk-pikuk seputar *reshuffle* kabinet menunjukkan bahwa pasar dukungan politik tidak dengan mudah dapat dikelola. Dengan terbatasnya pemain yang ada (hanya 9 partai), secara kelembagaan Presiden SBY senantiasa dihadapkan pada beberapa hal berikut yang menyulitkannya untuk mendisiplinkan partai pendukung pemerintah maupun untuk menarik masuk partai oposisi. *Pertama*, dari perspektif teoretis *rational choice*, partai utama pemerintah (PD) bukan *dominant player* yang dapat menjadi *single veto player*. Kekuatan PD di DPR yang hanya 148 kursi tidak cukup untuk mengamankan seluruh kebijakan pemerintah SBY dan karenanya perlu dukungan partai-partai lain yang tentunya tidak gratis dan tanpa kalkulasi politik. Akibatnya PD dan Presiden SBY dapat dengan mudah dikerjain oleh partai-partai pendukung ini karena *defection won't be easily punished*.

Ini terkait dengan faktor institutional *kedua*, yaitu adanya PDIP sebagai *political blocking* yang sejauh ini belum bisa menyatu dengan pemerintah. Meski seringkali ditawarkan untuk masuk kabinet dengan berbagai kompensasinya, faktor ketegasan Megawati untuk



mengamankan keputusan PDIP sebagai partai oposisi membuat pasar dukungan politik tidak pernah cair. Sebagai *central player* di kekuatan oposisi, PDIP senantiasa terbuka dengan dukungan partai-partai lain untuk mengkoreksi atau dalam taraf tertentu "menantang" pemerintah. Hal ini tidak lepas dari *the nature of opposition parties* yang selalu kesulitan membuat komitmen/kritik yang kredibel karena posisinya sebagai *the loser* dalam pemilu. Untuk itu, oposisi senantiasa membutuhkan dukungan partai lain untuk memperkuat legitimasi moral dan kekuatan politiknya. Kemudian oposisi mengalami keterbatasan akses ke sumber-sumber daya finansial dan politik. Karena itu, mereka cenderung mendorong *defection* supaya kekuatan mereka bertambah sehingga *bargaining position* meningkat. Selain itu, jika dimungkinkan tentu mereka ingin mempercepat siklus pemilu supaya rotasi kekuasaan dapat segera terjadi. Ini tentu tidak lepas dari kenyataan bahwa terlalu lama menjadi oposisi dapat mengakibatkan demoralisasi bagi politisinya karena ambisi untuk berkuasa tidak pernah terwujud dan terbentuknya secara alamiah *social grouping* antara *the haves* dan *the have-nots* di antara partai atau politisi.

Ketiga, partai politik di luar Partai Demokrat yang merupakan *the main governing party* dan PDIP yang merupakan *the main opposition party*, pada dasarnya memiliki kecenderungan perilaku politik yang sama karena *institutional setting* yang ada. Perilaku mereka dapat diringkas sebagai berikut:

$$\text{party behavior} = (f) \text{ size, opportunity, dividend, success rate} + \text{error term}$$

Tujuh partai yang ada senantiasa mengkalkulasi pilihan politiknya berdasarkan ukuran relatif mereka dalam setiap *setting* politik. Gerindra yang hanya memiliki 26 kursi di DPR dalam kasus hak angket mafia pajak, menjadi *influential player* karena yang menentukan menang kalahnya kekuatan pro-pemerintah. Partai-partai ini juga peka terhadap *political opportunity* yang ada untuk memaksimalkan *political benefit*. Beberapa partai pendukung pemerintah senantiasa dihadapkan pada masalah klasik keikutsertaan mereka dalam pemerintahan, yaitu jika pemerintah berhasil maka yang mendapat kredit politik terbesar adalah Partai Demokrat, sedangkan jika pemerintah

gagal, maka mereka semua akan mendapatkan hukuman elektoralnya yang setimpal. Ini yang disebut dengan masalah *clarity of responsibility*. Kemudian, perilaku partai-partai ini juga merupakan fungsi dari apa yang akan didapat (*dividend*) dan tentunya persepsi mengenai tingkat keberhasilan dari pilihan yang akan diambilnya. Tentu saja selalu ada faktor-faktor dadakan maupun yang *exogenous* dari dinamika politik yang ada yang dapat mempengaruhi perilaku partai-partai politik tersebut.

*Keempat*, pengelolaan dukungan terhadap pemerintah dalam sistem presidensial membutuhkan manajemen politik yang agak *sophisticated*. Barbara Hinckley menyatakan bahwa "coalition activity implies: (1) applications of political power, (2) combinations of conflict and coordination, and (3) collective activity, all of which result in "collective mixed-motive situations."<sup>2</sup> Oleh karena itu, tidak bisa Presiden SBY atau petinggi Partai Demokrat menyerahkan pengelolaan 'koalisi' hanya pada Sekretariat Gabungan. Koalisi perlu selalu dikelola tidak hanya pada level elite petinggi partai, tapi juga hingga ke jajaran politisinya. Sejauh ini tampak bahwa 'koalisi' disempitkan pada upaya-upaya kooptasi, dengan kursi menteri sebagai kompensasinya. Jabatan di kabinet meski dapat menjadi pembuka akses ke berbagai sumber daya finansial dan politik yang dibutuhkan oleh semua partai politik saat ini tidak begitu lagi menarik bagi semua partai. Disamping itu juga karena semakin menguatnya pengawasan masyarakat dan lembaga negara dalam pemberantasan korupsi sehingga posisi di kabinet tidak mudah lagi *to spoil the government* melalui penempatan kader-kader partai di berbagai posisi pemerintahan maupun untuk mendapatkan proyek-proyek pemerintah.

## FAKTOR KEPEMIMPINAN PRESIDEN SBY

Terkait dengan manajemen 'koalisi' itu, faktor kepemimpinan Presiden SBY menjadi *Achilles heel* untuk terjadinya dukungan politik yang stabil. Mengandalkan kesepakatan atau etika politik sungguh-lah naif dalam berpolitik. Kalau faktor itu yang diharapkan menjadi

---

<sup>2</sup> Barbara Hinckley, *Coalition and Politics* (New York: Houghton Mifflin Harcourt 1<sup>st</sup> ed, 1981): 4.



dasar beroperasinya politik dan pemerintahan, kita tidak perlu terlalu banyak undang-undang atau lembaga negara dan masyarakat sipil untuk mengawasi perilaku pejabat. Selama ini, gaya dan langgam kepemimpinan SBY justru tampak yang menjadi penyumbang masalah, bukan pemecah masalah. Kehati-hatian dalam mengambil keputusan yang seringkali diklaim dibalik lambatnya pengambilan keputusan justru menunjukkan kelemahan elementernya karena ternyata keputusannya juga tidak tegas atau terukur dalam menyelesaikan masalah yang ada.

Ketidakpuasan terhadap sifat, model, dan tindakan kepemimpinannya sudah demikian meluas dan serius, yang bahkan karena kuatnya dorongan untuk pencitraan, pemerintahan SBY dianggap, misalnya, telah banyak melakukan kebohongan publik. Presiden SBY juga kerap menjadi bulan-bulanan publik, seperti keluhannya mengenai gajinya yang tidak naik atau adanya birokrasi yang menghambat kerja pemerintahnya. Dalam kacamata publik, Presiden SBY memiliki *authority* dan *means* untuk, misalnya, menyikat habis birokrasi yang menghambat agenda pemerintahnya, namun itu tidak dilakukan sehingga meluas persepsi ketidaktegasannya dalam memimpin negara ini. Demikian pula dalam mengatur para pendukungnya, Presiden SBY justru tampak dalam posisi lemah dan tidak berdaya, yang justru akan menyuburkan kemungkinan *defection* di masa depan. Bayangkan jika karena krisis di Timur Tengah yang membuat harga minyak melambung dan akibatnya pemerintah terpaksa mengurangi subsidi harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Dapat dipastikan beberapa partai pendukung pemerintah akan berulah lagi dengan tampil populis menolak kebijakan kenaikan harga BBM.

Kepemimpinan SBY sebagaimana disinyalir belum lama ini oleh koleganya di Partai Demokrat, Ahmad Mubarak, tidak akan menjadikannya nanti ia dikenang sebagai pemimpin besar. Bisa jadi nantinya memori kolektif bangsa yang telah maupun akan segera ditulis dalam berbagai buku hanya akan mengenang SBY sebagai manajer handal yang lihai mengumpulkan angka-angka statistik tanpa makna bagi rakyat yang semakin dalam penderitaannya, atau sebagai singa podium rapat karena seringnya rapat dan retreat untuk membicarakan berbagai masalah bangsa, atau malah mungkin sebagai presiden pen-

citraan yang tidak segan-segan secara sadar mengelabui rakyat dengan aksi dan metode teatral guna mendongkrak popularitasnya. Carut-marut politik yang disebabkan ketidaktegasannya tentu akan semakin mewarnai lembaran-lembaran tulisan sejarah tentang pemerintahannya.

Kepemimpinan SBY menjadi variabel pokok dalam carut marut politik saat ini. Jika saja Presiden SBY berani menegaskan otoritas dan legitimasinya, tentu perilaku membelot partai pendukung dapat lebih dikelola. Sebagai pemimpin, Presiden SBY kurang mengamalkan prinsip yang elementer, yaitu *speak softly, but don't forget to bring a big stick* (bicaralah dengan suara pelan, tapi jangan lupa bawa pentung yang besar). Pemimpin yang efektif tidak perlu banyak bicara atau bicara keras, tapi bicaranya mengandung ketegasan dan dibelakang keputusannya telah menanti palu gada kekuasaan untuk menghukum pendukungnya yang tidak setia, dan tentunya untuk memberi penghargaan bagi yang loyal. Tidak jarang pula Presiden SBY sampai harus menunjukkan wajah bersungut-sungut atau menggunakan nada marah untuk mengekspresikan kekecewaannya terhadap perilaku sejumlah politisi atau pejabatnya. Padahal jika tegas dalam memberikan *reward* dan *punishment*, maka Presiden SBY tidak perlu menunjukkan *naked power* yang sifatnya koersif atau intimidatif.

Presiden SBY yang senantiasa terdorong untuk menjaga image dan popularitasnya, tampaknya terperangkap dalam permainan politik kelembagaan. Dalam merespon pembelotan anggota pendukungnya dan upaya *reshuffle* kabinet, kalkulasi politiknya hanya sebatas untuk mengamankan dukungan politik di DPR. Presiden SBY sepertinya menihilkan upaya-upayanya untuk senantiasa didukung rakyat banyak. Seharusnya dalam periode terakhir kepemimpinannya, Presiden SBY berani bertarung politik dengan mengandalkan dukungan rakyat banyak. Pada akhirnya jika Presiden SBY memang memiliki kebijakan yang bagus, tentunya mesin-mesin politiknya dapat digunakan untuk menggalang dukungan ekstra parlemen guna menekan potensi partai-partai di DPR yang akan melakukan sabotase atau penentangan terhadap kebijakannya. Tapi karena kuatnya dorongan untuk hidup harmoni, dan tidak berani memindahkan arena permainan politik, maka Presiden SBY sebenarnya menyerahkan kekuasaannya untuk juga disetir kekuatan-kekuatan politik lainnya.



Dalam sistem presidensial dengan multipartai, memang ekspektasi teoretis Mainwaring<sup>3</sup> tampak benarnya bahwa ini merupakan *difficult combination*. Tapi jangan lupa juga bahwa secara kelembagaan (dan konstitusi), sebagaimana Shugart and Carey<sup>4</sup> nyatakan, antara presiden dan legislatif memiliki *separation of origin* dan karenanya *separation of survival*. Karena dipilih melalui dua pemilu yang berbeda (pemilu legislatif dan pemilu presiden), dua institusi ini tidak bisa dengan mudah saling menjatuhkan atau menihilkan eksistensinya. Jika presiden hanya didukung Partai Demokrat-pun di DPR, tidak dengan sendirinya pemerintahan akan tumbang atau menjadi tidak stabil. Perlu diingat, bahwa di banyak negara sebagaimana tampak pada tabel di bawah ini, terdapat juga pemerintahan dengan dukungan minim di badan legislatifnya, dan jika pemerintah ini bisa mengelola *popular support* dengan baik, tentunya tidak akan sulit untuk melakukan akomodasi terhadap kekuatan oposisi, dan akhirnya mendapatkan dukungan legislatif guna kelancaran program-program pemerintahannya.

---

<sup>3</sup> Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: Difficult Combination," *Comparative Political Studies* 26 (2), 1993: 198-228.

<sup>4</sup> Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992), juga lihat dalam David J. Samuels and Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Power Affects Party Organization and Behavior* (New York: Cambridge University Press, 2010).

Jenis Pemerintahan	Jumlah	%
Minimum Winning Coalition	31	36.1
Surplus Coalition Govt.	24	27.9
Single party Minimum Govt.	14	16.3
Multi party Minimum Govt.	10	11.6
Single party govt	5	5.8
Caretaker Govt.	2	2.3
	86	100

Sumber: Hans Keman<sup>5</sup>

## PENUTUP

Carut-marut politik Indonesia saat ini merupakan akibat dari kelemahan-kelemahan institusional yang ada serta faktor kepemimpinan Presiden SBY yang menyuburkan eksploitasi kelemahan-kelemahan tersebut oleh aktor politik yang pragmatis dan oportunis. Ke depan, hiruk pikuk ini akan semakin meningkat seiring dengan makin habisnya masa pemerintahan kedua Presiden SBY. Dapat diprediksi bahwa politik akan semakin panas menjelang Pemilu 2014 nanti karena semua kekuatan politik akan memaksimalkan peluang yang ada guna meraih dividen politik yang *tangible* maupun *intangible* untuk memenangkan pemilu. Politik juga akan semakin carut marut karena lambatnya Presiden SBY dalam membuat keputusan sehingga spekulasi senantiasa mendominasi *policy environment* dan karenanya pemerintah tidak akan mudah membuat keputusan/kebijakan. Hal ini tentunya juga mendorong banyak politisi menjadi spekulan yang ingin

<sup>5</sup> Hans Keman, "Party Government Formation and Policy Preferences: An Encompassing Approach?" dalam *Political Democracy and Party Competition* edited by Judith Bara and Albert Weale (New York : Routledge, 2006): 41.



mendapatkan *benefit* dari kebijakan yang akan diambil. Ringkasnya, suguhan drama politik masih akan terus berlangsung dan lebih seru. Drama *reshuffle* kabinet saat ini hanyalah episode awal dari rangkaian drama politik yang tentu akan menguras energi bangsa ini.

## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

### Perubahan Besar dan Globalisasi Abad 21<sup>1</sup>

*Susilo Bambang Yudhoyono*

#### PENGANTAR

Terima kasih, Profesor Klaus Schwab, untuk pengenalan Anda yang murah hati dan baik. Forum Ekonomi Dunia tentu saja tidak pernah dimaksudkan untuk menjadi forum pembuatan kebijakan, atau tempat untuk negosiasi. Tetapi di bawah kepemimpinan Anda, Davos telah menjadi titik pertemuan inspiratif bagi para pemimpin dunia dan sektor bisnis dan lain-lain, yang dapat terhubung untuk berbagi ide dan inisiatif-inisiatif baru.

Terima kasih untuk semua yang berada di sini pada hari ini, dan untuk sambutan yang hangat. Saya merasa berada di rumah sendiri, meskipun definisi tentang "rumah" biasanya 86 derajat Fahrenheit, dan banyak pohon kelapa di bawah sinar matahari. Tentu saja, akan ada banyak yang yang menyenangkan di Forum Ekonomi Dunia Asia Timur yang akan diadakan di Jakarta pada 12-13 Juni 2011 ini, saat Anda semua diundang. Kita bertemu hari ini saat perekonomian global tidak pasti. Kita telah berhasil menghindari depresi global dan mencapai pemulihan, tapi tetap lamban dan tidak merata.

---

<sup>1</sup> Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Forum Ekonomi Dunia, Davos, Swiss, 27 Januari 2011. Judul aslinya, "The Big Shift and The Imperative of 21<sup>st</sup> Century Globalism". Dimuat di Jurnal Nasional, 2 Februari 2011.



Ada kekhawatiran tentang situasi pasca krisis, seperti dalam hal menangani masalah utang Eropa, penurunan defisit, restrukturisasi sektor keuangan, dan penciptaan lapangan kerja. Hal ini pada gilirannya meningkatkan ketegangan dalam negeri, yang berpotensi dapat menyebabkan tindakan proteksionis dan mengutamakan kepentingan dalam negeri. Kita masih memiliki waktu untuk bertindak, dan banyak yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan bersama berupa pertumbuhan yang kuat, berkelanjutan dan seimbang.

Baru-baru ini, kita mengalami kenaikan harga pangan dan minyak. Bahkan, Food and Agricultural Organization (FAO) telah memprediksikan harga pangan secara umum telah mencapai level 2008, dan masih bisa naik lagi. Harga pangan yang tinggi tidak saja berdampak terhadap inflasi, tetapi juga pada kemiskinan dan kelaparan, yang dapat menyebabkan kerusuhan sosial dan politik.

Dalam jangka menengah dan panjang, kita harus siap untuk menghadapi jumlah penduduk dunia yang terus bertambah. Populasi dunia sudah mendekati 7 miliar tahun 2011, dan akan mencapai 9 miliar pada 2045. Lebih dari setengahnya berada di Asia. Bayangkan tekanan pada makanan, air, energi, dan sumber daya. Perang ekonomi berikutnya atau konflik dapat terjadi di tengah kelangkaan sumber daya yang langka, jika kita tidak mengelolanya bersama-sama secara baik.

## PERGESERAN BESAR DUNIA

Yang pasti, dunia telah mengalami pergeseran besar. Yang *pertama* adalah munculnya *emerging economies* di banyak bagian dunia. Krisis keuangan global tidak hanya gejala dari masalah struktural yang dihadapi oleh dunia maju, tetapi juga mencerminkan kekuatan pertumbuhan ekonomi yang muncul.

Apa pun yang Anda sebut BRICs, N-11 atau E-7,<sup>2</sup> *emerging market* dan *emerging economies* sudah lebih dari setengah ekonomi dunia dan

---

<sup>2</sup> BRIC (Brasil, Rusia, India dan China); N-11 (Banglades, Mesir, Iran, Korea Selatan, Meksiko, Nigeria, Pakistan, Filipina, Turki dan Vietnam); E-7 (Indonesia, China, India, Brasil, Rusia, Meksiko, dan Turki).

pertumbuhannya. Banyak dari *emerging economies* berada di Asia. Salah satu perkiraan menyebutkan, Asia akan mencapai 45 persen dari total Produk Domestik Bruto (PDB) dunia, dan sepertiga dari perdagangan dunia pada akhir dekade ini.

Saya mempersilakan pakar untuk mendebatkan, apakah kita berada di ambang sebuah "Abad Asia" apa pun yang Anda sebut, satu hal yang tidak terbantahkan bahwa Asia sedang mengalami kebangkitan ekonomi, sosial, budaya dan strategis, cepat serta kuat yang akan mempengaruhi percaturan global. Asia tentu saja lebih dari sekadar China, Jepang dan India. Ketika Anda memikirkan Asia, pikirkan pula Indonesia dan ASEAN. Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga dunia, perekonomian terbesar di Asia Tenggara, area pertumbuhan utama dalam perekonomian dunia, dan segera kami akan memiliki salah satu dari angkatan kerja produktif terbesar di Asia. Indonesia akan menjadi unsur yang menonjol dalam kebangkitan Asia.

Pergeseran penting *kedua*, adalah terkait perdamaian dan keamanan internasional. Bahkan dengan pertumbuhan ekonomi, warga negara tidak dapat memiliki kebahagiaan sejati dan kesejahteraan asli, jika konflik dan ketidakamanan terjadi. Kabar baiknya adalah bahwa hubungan antara negara-negara besar sekarang ditandai dengan perdamaian dan kerja sama. Namun, ini bukan berarti tanpa tantangan. Konflik lama masih bertahan. Lebih penting lagi, ancaman keamanan non-tradisional akan terjadi. Penyakit seperti, HIV, tuberkulosis dan malaria secara bersama-sama telah memakan korban lebih banyak dari korban pada dua Perang Dunia. Bencana alam menyebabkan 300 ribu kematian tahun 2010 lalu dan kerugian lebih dari US\$ 100 miliar yang dialami lebih dari 200 juta orang di seluruh dunia. Bom di bandara Rusia 3 hari lalu mengingatkan kita bahwa terorisme akan terus menghantui. Ekstremisme dan intoleransi juga meningkat. Menghadapi jenis ancaman baru itu, kita perlu menyesuaikan pola pikir dalam hal keamanan.

Pergeseran *ketiga*, didorong oleh perubahan iklim. Selama beberapa dekade berikutnya, masyarakat dunia perlu berkerjasama untuk mengalihkan dari ekonomi berkarbon tinggi ke pengembangan berkarbon rendah. Hal ini akan melibatkan lebih dari sekadar ke-



sepakatan pada perjanjian iklim global. Disamping itu juga, akan melibatkan suatu pergeseran paradigma dalam cara kita menjalani hidup, bagaimana kita bekerja, bagaimana menghabiskan sumber daya terbatas, dan bagaimana menyesuaikan kebijakan pemerintah dan perusahaan.

Dari kesemuanya itu, akan terjadi transisi yang kompleks, namun akan menjadi sebuah kerja sama global pertama untuk mengatasi ancaman secara umum. Pertanyaan besar adalah bagaimana kita bisa menghadapi kenyataan baru dari akibat perubahan global dan apakah ada solusi bersama.

Ijinkan saya ingin berpendapat bahwa apa yang kita butuhkan adalah sebuah globalisasi abad ke-21. Pada globalisasi abad ke-21, seyogianya kita menjauhi dogmatisme. Untuk tantangan tersebut, bangsa, perusahaan dan individu harus berpikiran terbuka, pragmatis, adaptif dan inovatif. Dalam realitas baru, tidak ada kekuasaan tunggal dapat mengatur tatanan dunia sendirian. Untuk mengatasi masalah tersebut, bangsa-bangsa harus menemukan norma-norma bersama. Upaya bersama negara-negara G20 untuk menghindari depresi besar pada tahun 2008 dan 2009 membuktikan ini.

## PERAN STRATEGIS REGIONALISME

Dalam sistem internasional abad ke-21, pengelompokan regional harus memainkan peran strategis dan tanggung jawab. *Pertama*, organisasi daerah dapat memimpin dalam menyelesaikan masalah mereka sendiri - krisis utang di Uni Eropa, misalnya, atau masalah kesehatan masyarakat di Uni Afrika. Kebangkitan Asia juga berarti bahwa negara-negara Asia harus melakukan perubahan di daerah mereka sendiri.

*Kedua*, pengelompokan regional juga dapat berfungsi sebagai blok untuk pertumbuhan global, dan pengelolaan masalah global secara lebih yang efektif. Hal ini berarti, apakah kita akan memulai perjanjian iklim global, kesepakatan putaran Doha WTO tahun 2011, atau sebuah dunia bebas senjata nuklir.

Secara sederhana, tanpa regionalisme dinamis yang tumbuh di semua bagian dunia, tidak akan terjadi globalisasi. Inilah sebabnya

mengapa tema kunci untuk ASEAN, saat Indonesia memiliki kehormatan untuk memimpin tahun ini, adalah "Komunitas ASEAN dalam Komunitas Global Bangsa-Bangsa". Ini akan menjadi kesempatan bagi ASEAN untuk menyusun pandangan jangka panjang tentang bagaimana sebuah Komunitas ASEAN abad 21 akan mentransformasi Asia Tenggara, dan membantu membentuk arsitektur regional Asia Timur dan tatanan global di abad 21.

Pada dasarnya, kita berbicara tentang kemitraan global. Saya sangat percaya bahwa dalam abad ke-21, jaringan kemitraan akan memainkan peran yang lebih penting daripada sistem aliansi. Hal ini karena kemitraan lebih mudah untuk terbentuk. Mereka dapat mencapai perjanjian saling menguntungkan, dan fleksibel dalam menghadapi perbedaan. Anda hanya dapat memiliki aliansi untuk menahan musuh, namun Anda dapat memiliki kemitraan untuk semuanya. Itulah sebabnya pada abad ke-21 dengan semakin banyak negara terlibat, kemitraan diplomatik akan terus meningkat secara dramatis.

Dengan demikian, apakah Anda seorang politikus, diplomat atau CEO, kepemimpinan dalam abad ke-21 ditandai dengan kemampuan untuk membangun kemitraan yang tepat, dan menghadapi tantangan menakutkan. Saat kita berkumpul untuk bertukar pikiran di Davos, penting bagi kita untuk membantu menemukan solusi untuk menghadapi masalah ekonomi global. Perkenankan saya memberikan beberapa saran.

Tentunya, seperti dibahas dalam G20, kita perlu bekerja sama untuk mengatasi ketidakseimbangan global. Ada juga kebutuhan untuk mempercepat reformasi di sektor keuangan dan IFI (International Financial Institutions), sebelum krisis berikutnya menyerang kita. Itulah sebabnya penting bagi negara-negara G20 untuk melaksanakan komitmen yang dibuat di pertemuan puncak sebelumnya.

Seperti negara berkembang lainnya, kami juga menggarisbawahi pentingnya jaring pengaman keuangan global sebagai garis pertahanan kedua, untuk mengantisipasi goncangan di masa depan. Akhirnya, bagi kami di dunia berkembang - bukan hanya anggota G20 - kami perlu meneruskan pertumbuhan inklusif, dan ini berarti melaksanakan Rencana Aksi Pembangunan Jangka Panjang.



Indonesia akan memprioritaskan inklusi keuangan, jaring pengaman sosial dan bantuan untuk perdagangan, seperti yang menjadi isu kunci di G-20. Indonesia juga sepenuhnya mendukung prioritas ketahanan pangan dalam agenda G20. Di banyak daerah-daerah, baik itu kerja sama keuangan, cadangan beras dan kerja sama pertanian, pertumbuhan inklusif dan merata, terdapat program kerja sama konkret regional di ASEAN dan Asia Timur, yang dapat mendukung agenda global.

## PENUTUP

Akhirnya, kita perlu bekerja sama untuk mengelola ekonomi dunia, sehingga berfungsi memenuhi kebutuhan kita bukan demi memuaskan keserakahan. Ini berarti kita perlu menyuntikkan lebih banyak perhatian ke dalam kebijakan ekonomi dan sosial, yang tidak hanya terpaku pada pertumbuhan, tetapi pada mencapai pertumbuhan dengan ekuitas, dan yang mempromosikan masyarakat yang peduli dan berbagi. Ini adalah filosofi sentral pembangunan nasional Indonesia. Untuk negara-negara berkembang, pendekatan yang penuh kasih juga berarti mengambil jalur pembangunan, yang didorong oleh tata pemerintahan yang baik dengan nol toleransi untuk korupsi.

Kita perlu bekerjasama untuk mengembangkan dan berbagi inovasi teknologi, yang akan memungkinkan kita untuk mengubah masalah kelangkaan dan perubahan iklim menjadi peluang baru. Kita akan membutuhkan banyak kemauan politik dan kolaborasi kreatif, untuk mempromosikan keamanan pangan dan energi untuk semua. Disamping itu, kita perlu bekerjasama, untuk menyesuaikan gaya hidup dan kebijakan nasional ke arah ekonomi global yang hijau. Indonesia telah mengadopsi strategi pembangunan 4 *track*, yaitu *pro-growth*, *pro-job*, *pro-poor*, dan *pro-environment*.

Selagi masyarakat dunia menghadapi realitas baru, sekarang saatnya kita beralih dari permusuhan dan ketidakpercayaan, yang terjadi antara negara dan korporasi. Di negara berkembang juga kita perlu meninggalkan perpecahan antara perusahaan dan massa. Kita semua bisa memperoleh hasil, jika kita menggunakan pendekatan kreatif, fleksibel dan saling menguntungkan.

Peter Drucker pernah berkata: "cara terbaik untuk memprediksi masa depan adalah dengan menciptakannya". Dia benar. Sementara, pergeseran besar terjadi, tapi nasib kita belum ditulis. Mari kita bekerja bersama-sama, untuk memastikan bahwa masa depan kita akan jauh lebih baik, dari masa lalu dan kini.



## Kualitas Pertumbuhan Ekonomi

*Pande Radja Silalahi*

### PENGANTAR

Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2010 lalu ternyata lebih tinggi dari raihan tahun 2009. Walau demikian sebagian besar masyarakat seolah tak percaya karena merasakan bahwa beban hidupnya bukannya bertambah ringan tetapi justru sebaliknya. Apakah Badan Pusat Statistik (BPS) merekayasa data? Itulah pertanyaan yang sering dilontarkan. Bahkan belakangan ini muncul dan berkembang pendapat yang menyatakan bahwa pemerintah melakukan kebohongan publik dan hal ini semakin mencuat setelah pernyataan beberapa tokoh agama maupun kaum ulama, yang melontarkan kritik kepada pengelola negara.

Hilang atau menciutnya "kepercayaan" (trust) diantara komponen bangsa yang terjadi belakangan ini perlu mendapat perhatian serius, terutama dari seluruh kalangan pemimpin masyarakat. Bila proses menciutnya "trust" dibiarkan berlangsung terus maka resikonya sangat besar dan tidak tertutup kemungkinan terjadinya keributan sosial, seperti yang terjadi di beberapa negara dalam beberapa minggu belakangan ini.

### PERTUMBUHAN YANG TIDAK MERATA

Adalah suatu kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi yang diraih oleh Indonesia pada tahun 2010 lebih tinggi dari tahun sebelumnya.

Namun kalau ditelaah lebih dalam kenyataanya pertumbuhan sekitar 6,1% tidak dirasakan oleh masyarakat secara merata bahkan yang sangat memprihatinkan adalah bahwa yang paling banyak menikmati perbesaran kue tersebut adalah sebagian kecil masyarakat dan bukan masyarakat yang justru sangat membutuhkannya.

**Tabel 1**  
**Perkembangan PDB Indonesia (Harga Konstan 2000)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Avg. Growth
1. Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	248.2	253.7	262.4	271.6	284.6	295.9	304.4	3.5%
2. Pertambangan dan Penggalian	160.1	165.1	168.0	171.4	172.5	280.2	186.4	2.6%
3. Industri Pengolahan	470.0	491.4	514.1	538.1	557.8	569.8	595.3	4.0%
4. Listrik, Gas, dan Air Bersih	10.9	11.6	12.3	13.5	15.0	17.1	18.1	8.8%
5. Bangunan	96.3	103.5	112.2	121.9	131.0	140.3	150.1	7.7%
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	271.1	293.9	312.5	338.9	363.8	386.6	400.6	6.7%
7. Pengangkutan dan Komunikasi	96.9	109.5	125.0	142.9	165.9	191.6	217.4	14.4%
8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	151.2	161.4	170.1	183.7	198.8	208.8	220.6	6.5%
9. Jasa - jasa	152.1	160.6	170.7	182.0	193.1	205.4	217.8	6.2%
PDB	1656.8	1750.7	1847.3	1964.0	2082.5	2177.7	2310.7	5.7%
PDB TANPA MIGAS	1506.6	1605.2	1703.6	1821.4	1939.6	2035.9	2169.5	6.3%

Seperti dapat dilihat dari data pada Tabel 1, sektor Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan yang merupakan tempat sebagian terbesar masyarakat bekerja atau mencari nafkah, pertumbuhannya kurang dari setengah pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan karena hanya mencapai 2,9%. Disamping itu, jika dilihat lebih jauh ternyata dalam 6 tahun terakhir ini secara rata-rata pertumbuhan sektor ini hanya sekitar 3,5% dan jauh dibawah pertumbuhan rata-rata ekonomi secara keseluruhan yang mencapai sekitar 5,7%. Dilain sisi, sektor pengangkutan dan komunikasi pada tahun 2010 mengalami pertumbuhan 13,5% dan dalam enam tahun terakhir mengalami pertumbuhan rata-rata sekitar 14,4% setiap tahun. Dengan hanya menunjukkan perkembangan kedua sektor ini, maka dengan mudah dapat dipahami bahwa yang terjadi adalah jurang yang semakin dalam antara mereka yang bekerja di sektor pertanian dan sektor lainnya dan utamanya sektor modern yang kurang padat tenaga kerja.

Dengan perkembangan yang terjadi ini, sebagian besar masyarakat mempertanyakan kebijakan "pro poor" yang selama ini dengan lantang diketengahkan Presiden dan para pembantunya. Bahkan



di penghujung bulan Januari 2011 ini Badan Pusat Statistik (BPS) memberi penjelasan mengenai data kemiskinan sebagai tanggapan terhadap muncul dan berkembangnya kecurigaan masyarakat akan data-data yang dipakai oleh pemerintah.

**Tabel 2**  
**Perkembangan Penduduk Miskin di Indonesia 1976-2010**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Jiwa)			Persentase Penduduk Miskin (%)			Garis Kemiskinan	
	Kota (K)	Desa (D)	K + D	Kota (K)	Desa (D)	K + D	Kota (Rp.)	Desa (Rp.)
	K (Jum)	D (Jum)	K+D (Jum)	K (%)	D (%)	K+D (%)	K (Rp.)	Desa (Rp.)
1976	10.00	44.20	54.20	38.79	40.37	40.08	4,522	2,849
1996	9.42	24.59	34.01	13.39	19.78	17.47	38,246	27,413
1998	17.60	31.90	49.50	21.92	25.72	24.23	96,959	72,780
1999	15.64	32.33	47.97	19.41	26.03	23.43	92,409	74,272
2000	12.30	26.40	38.70	14.60	22.38	19.14	91,632	73,648
2001	8.60	29.30	37.90	9.76	24.84	18.41	100,011	80,382
2002	13.30	25.10	38.40	14.46	21.10	18.20	130,499	96,512
2003	12.20	25.10	37.30	13.57	20.30	17.82	138,803	105,588
2004	11.40	24.80	36.10	12.13	20.11	16.66	143,455	108,725
2005	12.40	22.70	35.10	11.68	19.98	15.97	150,799	117,259
2006	14.49	24.81	39.30	13.47	21.81	17.75	174,290	130,584
2007/3	13.56	23.61	37.17	12.52	20.37	16.58	187,942	146,837
2008/3	12.77	22.19	34.96	11.65	18.93	15.42	204,896	161,831
2009/3	11.91	20.62	32.53	10.72	17.35	14.15	222,123	179,835
2010	11.10	19.93	31.03	9.87	16.56	13.33	232,989	192,354

Sejak dulu sampai saat ini, Indonesia belum pernah mampu menekan jumlah orang miskin dibawah 30 juta jiwa. Data pada bulan Maret 2009 menunjukkan bahwa jumlah orang miskin adalah 32,53 juta jiwa atau sekitar 14,15% dari jumlah penduduk. Setahun kemudian, yaitu pada bulan Maret 2010 jumlah penduduk miskin turun sedikit hingga mencapai 31,02 juta atau menjadi 13,33% dari jumlah penduduk. Kalau diungkap lebih jauh akan mudah diketahui bahwa "magnitude" kemiskinan tersebut adalah semakin berat. Data yang diumumkan BPS mengungkapkan bahwa secara keseluruhan penduduk Indonesia yang pengeluarannya per bulan kurang dari Rp 331.169,- pada bulan Maret tahun 2010 adalah sebanyak 31,02 juta jiwa. Sedangkan pengeluaran terendah dari kelompok miskin ini adalah Rp163.089.- Dapat dibayangkan, bagaimana beratnya hidup yang dialami oleh orang yang tergolong miskin dengan jumlah pengeluaran tersebut. Melambungnya harga makanan dan terutama cabe yang sempat mencapai Rp 100.000,- /kg beberapa waktu lalu, menyebabkan penderitaan masyarakat miskin semakin parah.

Data yang ada menunjukkan bagi masyarakat Indonesia, sebagian terbesar pengeluaran dipergunakan untuk konsumsi/makanan dan bagi mereka yang tergolong miskin mungkin hampir seluruh pengeluarannya dipergunakan untuk kebutuhan konsumsi/makanan. Di sisi lain, seperti diperlihatkan pada Tabel 3 dibawah ini ternyata pada tahun 2010 telah terjadi kenaikan harga bahan makanan sebesar 15,64% sedangkan inflasi secara umum adalah 6,96%. Dengan data ini menjadi sangat mudah dipahami bahwa inflasi bukan saja tidak memihak pada golongan miskin tetapi justru memojokkan mereka karena dengan pengeluaran yang tersedia, mereka hanya dapat membeli bahan makanan dengan jumlah yang turun sangat signifikan.

Tabel 3

Inflasi Indonesia Menurut Kelompok Komoditi,									
2006, 2007, Jan-Mei 2008 (2002=100), Juni - Desember 2008 (2007=100), 2009, , 2010, Januari 2011 (2007=100)									
Tahun/Bulan	Bahan Makanan	Makanan Jadi, Minuman, Rokok, dan Tembakau	Perumahan, Air, Listrik, Gas, dan Bahan Bakar	Sandang	Kesehatan	Pendidikan, Rekreasi dan Olahraga	Transportasi, Komunikasi, dan Jasa Keuangan	Indeks Umum	
2011		2.21	0.49	0.48	0.15	0.47	0.42	0.31	0.89
Januari		2.21	0.49	0.48	0.15	0.47	0.42	0.31	0.89
2010		15.64	6.96	4.08	6.51	2.19	3.29	2.69	6.96
2009		3.88	7.81	1.83	6.00	3.89	3.89	-3.67	2.78
2008		16.35	12.53	10.92	7.33	7.96	6.66	7.49	11.06
2007		11.26	6.41	4.88	8.42	4.31	8.83	1.25	6.59
2006		12.94	6.36	4.83	6.84	5.87	8.13	1.02	6.60
Desember		3.12	1.11	0.74	0.13	1.05	0.07	0.10	1.21

Selama lima tahun terakhir ini kenaikan harga bahan makanan selalu lebih tinggi dari kenaikan harga umum. Seandainya kenaikan harga ini dapat dinikmati oleh para petani maka keadaan hidup atau kesejahteraan mereka secara riil akan bertambah baik. Tetapi karena sebagian besar kenaikan harga ini dinikmati oleh yang bukan petani maka keadaan hidup atau kesejahteraan mereka justru dirasakan semakin menurun. Oleh karena itu, tidak perlu heran apabila setelah memperhatikan tingkat hidup penduduk golongan miskin, kepercayaan terhadap data yang disampaikan oleh pemerintah berkurang secara drastis.



KESEMPATAN KERJA

Masih segar dalam ingatan kita, salah satu kebijakan yang akan diimplementasikan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan mendapat dukungan kuat dari seluruh lapisan masyarakat adalah kebijaksanaan yang “pro job”. Dari semula sudah diketahui bahwa tugas mengurangi pengangguran di Indonesia adalah tugas yang amat berat, terutama karena banyaknya jumlah penduduk pencari kerja baru. Padahal di sisi lain, daya serap ekonomi atas kesempatan kerja telah menurun secara drastis. Pada bulan Agustus tahun 2008 jumlah penganggur dan setengah penganggur adalah sebanyak 40,48 juta jiwa. Kemudian pada bulan yang sama pada tahun berikutnya meningkat hingga mencapai 40,53 juta jiwa, dan pada bulan Agustus tahun 2010 jumlahnya meningkat lagi hingga menjadi 41,59 juta jiwa. Sementara itu, kalau dilihat lebih jauh dapat diketahui bahwa jumlah pekerja yang bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu ( setengah pengangguran) telah meningkat dari 31,11 juta jiwa pada tahun 2008 menjadi 31,57 juta jiwa pada tahun 2009, dan selanjutnya meningkat lagi hingga menjadi 33,27 juta jiwa pada tahun 2010. Dengan terjadinya peningkatan dan atau perkembangan tersebut tidak mengherankan bila masyarakat menyatakan bahwa kebijakan “pro job” dari pemerintahan Presiden SBY telah gagal dan tidak berhasil.

Tabel 4  
Keadaan Ketenagakerjaan 2004-2010

	Aug. 2004	Aug.2008	Feb.2009	Aug. 2009	Feb.2010	Aug. 2010
Penduduk 15 +	153.90	166.64	168.26	169.33	171.02	172.07
Angkatan Kerja	104.00	111.95	113.74	113.83	116.00	116.53
Bekerja	93.70	102.55	104.49	104.87	107.41	108.21
Penganggur	10.30	9.39	9.26	8.96	8.59	8.32
Bukan A. Kerja	50.00	54.69	54.52	55.49	55.02	55.54
TPAK (%)	67.50	67.18	67.60	67.23	67.83	67.72
Pengangguran (%)	9.90	8.39	8.14	7.87	7.41	7.14
Setengah Pengangguran		31.09	31.36	31.57	32.80	33.27
Terpaksa		14.92	15.00	15.40	15.27	15.26
Sukarela		16.17	16.36	16.17	17.53	18.01
Under Employment		39.48	39.50	39.44	40.21	40.41

Sementara itu, perkembangan yang menyangkut kemiskinan dan kesempatan kerja yang dipaparkan di atas dengan jelas menunjukkan bahwa kualitas pembangunan ekonomi berada jauh dari harapan masyarakat. Pemahaman akan hal ini sangat dibutuhkan, karena hanya dengan demikian akan dapat dicarikan solusi untuk mengatasi persoalan yang dihadapi. Pengamatan yang tidak rinci dengan mudah melahirkan sikap mempertahankan pendapat yang kurang tepat dan akurat yang pada gilirannya akan menyebabkan tumbuh dan berkembangnya ketidakpercayaan. Dengan lapang dada harus diakui bahwa Indonesia berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dalam beberapa tahun terakhir ini. Akan tetapi kualitas dari pertumbuhan ini kurang baik, terutama karena tidak seluruh anggota masyarakat dapat menikmatinya secara sepadan. Jumlah orang miskin memang mengalami penurunan tetapi beban hidup mereka bukan bertambah ringan tetapi sebaliknya bertambah sulit. Pengangguran memang mengalami penurunan tetapi jumlah penganggur dan setengah penganggur serta jumlah pekerja yang bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu meningkat dengan signifikan.

Perkembangan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini tidak dapat dibiarkan berlangsung terus, tetapi perlu diintervensi secara tegas dan jelas. Tolok ukur yang harus dipergunakan adalah besaran kesempatan kerja yang dapat dibuka dan besaran penurunan penduduk miskin. Dengan adanya implementasi kebijakan yang benar-benar memihak pada rakyat maka dapat diharapkan di Indonesia akan dapat terus tercipta dan dipelihara kesalingpercayaan antar komponen bangsa. Dengan keadaan seperti itu, maka roda perkembangan ekonomi akan berjalan mulus.



## **Pengetatan Kebijakan Moneter Menghadapi Tekanan Inflasi 2011**

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

### **PENGANTAR**

Ekonomi Indonesia mencapai pertumbuhan sebesar 6,1% pada tahun 2010, setelah mengalami pertumbuhan ekonomi yang lambat sebesar 4,6% pada tahun 2009 sebagai akibat dari krisis global. Ekonomi 2010 ini didukung oleh pertumbuhan investasi dan ekspor yang tinggi. Sektor jasa bertumbuh lebih cepat dari sektor pertanian dan manufaktur. Sementara, tingkat inflasi naik selama tahun 2010 dan awal 2011. Harga-harga naik hampir 7% pada tahun 2010. Karena tekanan inflasi tersebut, pada bulan Februari 2011 Bank Indonesia menaikkan *BI rate*, suku bunga acuan, menjadi 6,75% setelah berada di tingkat 6,5% selama 18 bulan. Sedangkan pengembangan pasar keuangan pada kuartal terakhir tahun 2010 sampai dengan awal tahun 2011 dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal.

Beberapa faktor internal adalah kondisi fundamental dari aset yang diperdagangkan, tingkat inflasi, dan suku bunga. Penilaian aset yang dianggap terlalu tinggi selama periode perdagangan sebelumnya, mendorong penurunan harga saham. Kecenderungan tekanan inflasi tinggi mengakibatkan nilai Rupiah dan IHSG (Indeks Harga Saham Gabungan) melemah, tetapi dampak dari kenaikan suku bunga akan menarik aliran modal masuk lebih banyak sehingga ada penguatan pasar keuangan Indonesia. Selain itu, beberapa faktor eksternal yang

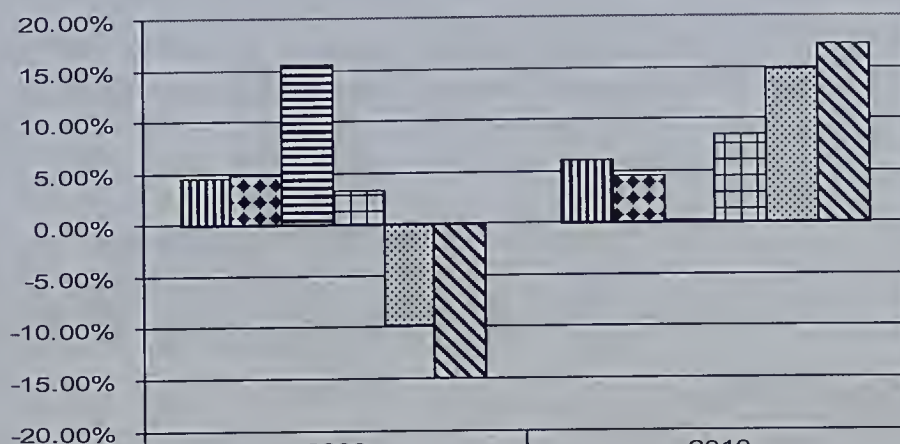
mempengaruhi adalah gejolak politik di Timur Tengah dan Afrika Utara yang berdampak pada harga minyak dunia. Hal ini memberi pengaruh negatif terhadap kinerja pasar saham.

## **PERTUMBUHAN EKONOMI**

Setelah melalui masa pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) yang menurun ke 4,6% pada tahun 2009 dari 6% di tahun sebelumnya, pertumbuhan ekonomi kembali menjadi 6,1% pada tahun 2010. Kuartal terakhir tahun 2010 mencetak pertumbuhan PDB sebesar 6,9%. Angka pertumbuhan ini menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia telah melewati masa krisis keuangan global. Oleh karena itu, untuk tahun 2011 perekonomian Indonesia diperkirakan tumbuh di kisaran 6,0% hingga 6,5%, dan sebesar 6,1% hingga 6,6% pada tahun 2012.

Pada tahun 2009, ketika krisis ekonomi global mempengaruhi ekonomi nasional, konsumsi rumah tangga dan pengeluaran pemerintah adalah komponen dari PDB yang secara substansial tumbuh, sedangkan pada tahun 2010 investasi dan ekspor adalah komponen yang sangat berkembang (lihat Gambar 1). Pertumbuhan konsumsi swasta tetap kuat meskipun sedikit melemah, dari 4,9% pada 2009 menjadi 4,6% pada tahun 2010. Pengeluaran pemerintah tumbuh sebesar 10,4% dan 15,7% pada tahun 2008 dan 2009 tetapi hanya 0,3% pada tahun 2010. Pertumbuhan investasi pada tahun 2009 relatif rendah sebesar 3,3% tetapi naik menjadi 8,5% pada tahun 2010. Kinerja ekspor secara signifikan berubah, berkontraksi hampir 10% pada tahun 2009 menjadi bertumbuh hampir 15% pada tahun 2010. Demikian juga, impor menurun hampir 15% di tahun 2009 tapi kemudian tumbuh sekitar 17% pada tahun 2010. Pola yang sama antara ekspor dan impor adalah karena sebagian dari impor Indonesia adalah bahan baku yang digunakan dalam industri manufaktur untuk tujuan ekspor.



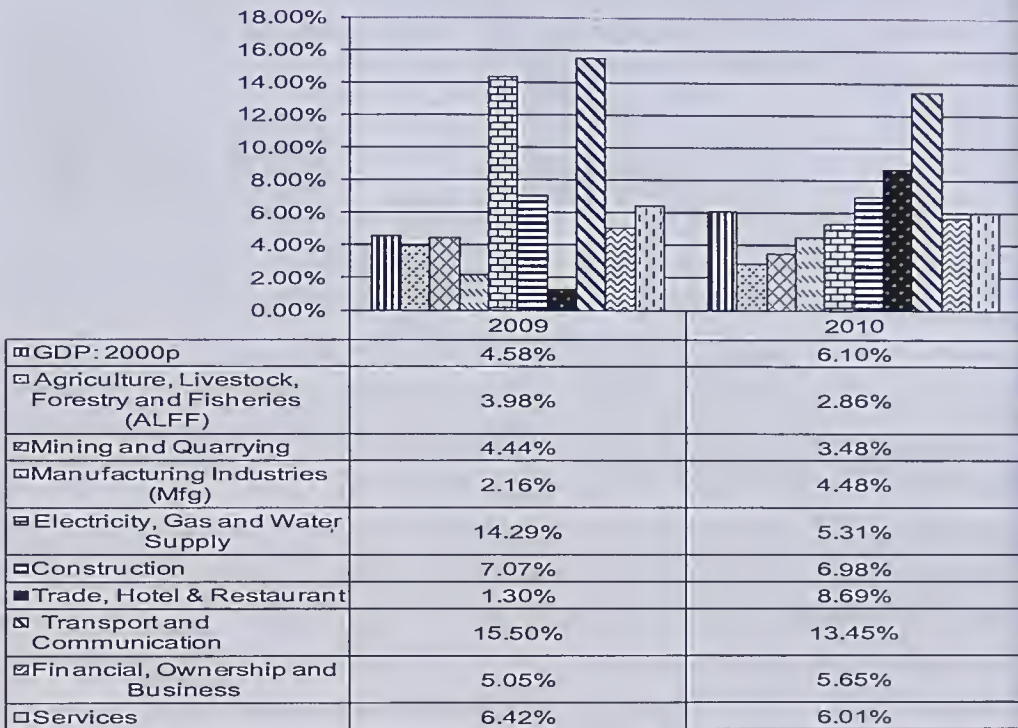
**Gambar 1. Pertumbuhan PDB Menurut Penggunaan**

	2009	2010
■ Gross Domestic Product (GDP): 2000p	4.58%	6.10%
■ CE: Private Consumption Expenditures	4.85%	4.63%
■ CE: Government	15.67%	0.29%
■ Gross Fixed Capital Formation	3.30%	8.50%
■ Export of Goods and Services	-9.69%	14.92%
■ Import of Goods and Services	-14.98%	17.28%

Sumber: CEIC

Menurut struktur industri, pada tahun 2010 yang bertumbuh paling pesat adalah sektor-sektor jasa (lihat Gambar 2). Sektor pengangkutan dan komunikasi adalah sektor yang paling cepat berkembang, yaitu mencetak pertumbuhan 13,5%, diikuti oleh pertumbuhan sektor perdagangan, hotel, dan restoran sebesar 8,7%. Pertanian dan industri pengolahan hanya tumbuh masing-masing sebesar 2,9% dan 4,5%, meskipun pertumbuhan manufaktur lebih tinggi dari pertumbuhan sektor tersebut di tahun sebelumnya sebesar 2,2%.

Gambar 2. Pertumbuhan PDB Menurut Industri



Sumber: CEICAnhören

Umschrift

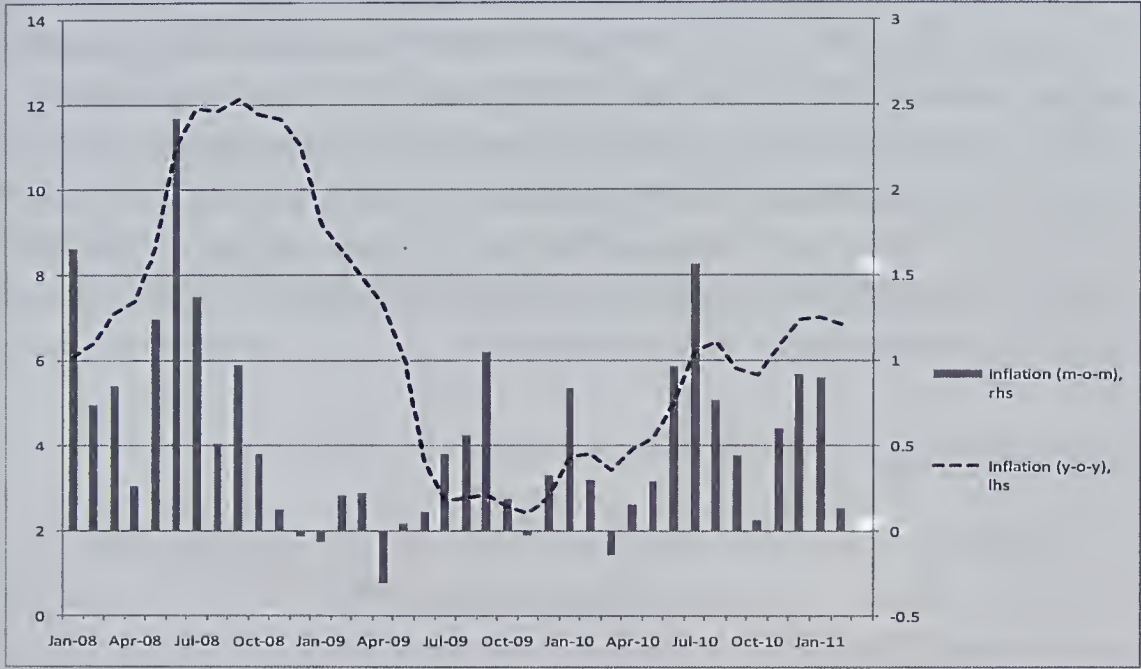
## INFLASI

Pada tahun 2010, inflasi menunjukkan tren yang meningkat, 2010 mencatat tingkat inflasi hampir 7% (lihat Gambar 3). Inflasi pada bulan November 2010 sebesar 0,6%, membuat inflasi *year-on-year* menyentuh 6,3%. Desember mengalami inflasi bulanan 0,9%. Hal ini sebagian besar didorong oleh kenaikan harga makanan yang disebabkan oleh distribusi makanan yang tidak efisien dan cuaca yang tak terduga. Pada bulan Januari 2011 laju inflasi mencapai tingkat tertinggi dalam 21 bulan terakhir, yaitu 7,02% dan inflasi bulanan 0,89%. Faktor utama penyebab inflasi Januari adalah lonjakan harga pangan yang meningkat sebesar 2,21%; minuman dan rokok 0,5% ; pakaian sebesar 0,15%. Namun demikian, pada bulan Februari tingkat inflasi mereda untuk pertama kalinya dalam empat bulan. Inflasi bulanan sebesar 0,13 persen, sedangkan inflasi *year-on-year* turun menjadi 6,84



persen. Demikian pula, inflasi inti bulan Februari juga melambat ke 0,31% dari 0,49% pada bulan sebelumnya. Inflasi yang lebih rendah pada Februari terutama disebabkan oleh deflasi harga pangan, yang mengalami penurunan sebesar 0,33%, disebabkan oleh datangnya musim panen.

Gambar 3. Tingkat Inflasi



Sumber: CEIC

Dalam beberapa bulan mendatang, tekanan inflasi diperkirakan akan menurun, karena musim panen padi akan dimulai pada akhir Februari dan berakhir di bulan April. Namun demikian, tingkat inflasi tahun 2011 diperkirakan akan melebihi angka target Bank Indonesia (4-6 persen) dan APBN (5,3 persen), karena inflasi inti tahunan cenderung naik sebagaimana telah terjadi kenaikan dari 4,18% pada bulan Januari ke 4,36% pada Februari yang merupakan peningkatan tertinggi dalam 13 bulan terakhir. Selain itu, meskipun kebijakan Bank Indonesia yang memperkuat kurs mata uang rupiah akan menurunkan tekanan inflasi yang berasal dari permintaan produk impor, penurunan inflasi ini akan tidak signifikan sebagaimana apresiasi nilai tukar hingga saat ini juga tidak besar.

Selain itu, masalah pasokan makanan akan membuat inflasi ke depan diperkirakan tinggi. Biro Pusat Statistik meramalkan produksi beras pada tahun 2011 akan meningkat hanya sebesar 1,35%, lebih rendah dari 3 persen, pertumbuhan yang dicatat tahun lalu, dan 5 persen, pertumbuhan yang dialami di tahun panen yang baik. Sementara itu, kenaikan harga minyak dan dampak dari kenaikan harga komoditas global telah mulai mempengaruhi harga lokal, seperti terlihat dalam kenaikan harga mie dan tahu, serta beberapa bahan bangunan. Jika diterapkan, rencana pemerintah untuk mengurangi penjualan bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi juga akan meningkatkan tekanan inflasi, meskipun pemerintah mungkin menunda pelaksanaannya untuk meminimalkan implikasi politik dan sosial dari langkah tersebut. Peningkatan gaji pegawai negeri, ditambah dengan prospek kondisi ekonomi yang cerah juga akan menciptakan tekanan terhadap harga pada tahun 2011.

## SUKU BUNGA

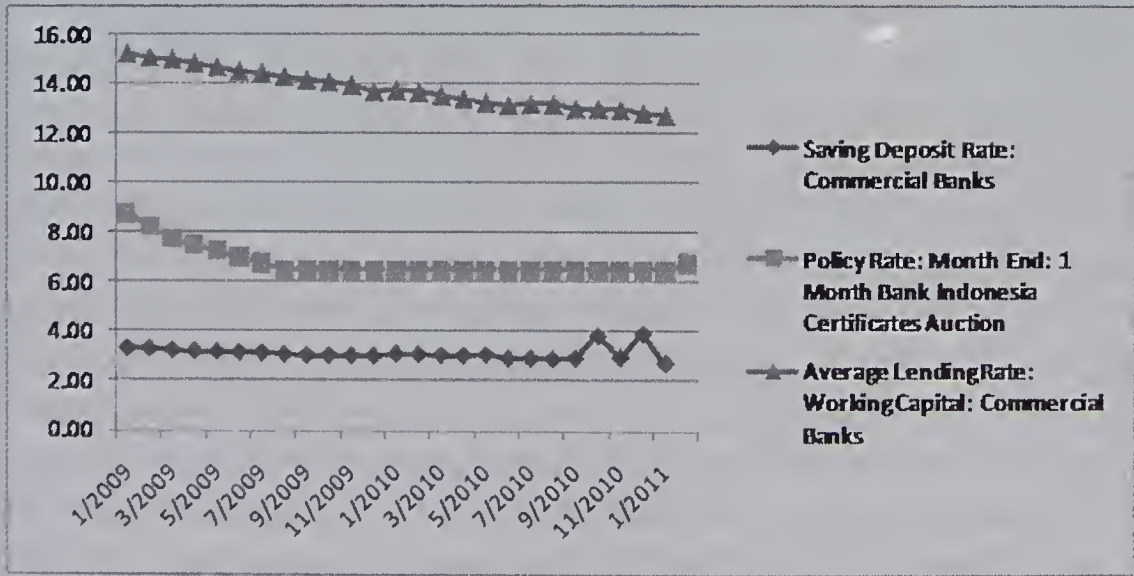
Sepanjang tahun 2010 Bank Indonesia (BI) menetapkan suku bunga acuan, *BI rate*, stabil pada tingkat yang rendah yaitu 6,5%. Hal ini telah menyebabkan margin bunga bersih perbankan sedikit menurun menjadi 5,75% pada September 2010 karena suku bunga pinjaman baru saja disesuaikan baru-baru ini, sementara suku bunga deposito telah disesuaikan pada waktu yang lalu. Penyesuaian ini mungkin juga menjelaskan sedikit peningkatan rasio kredit terhadap deposit (LDR) selama tiga kuartal pertama tahun ini. LDR bank-bank di Indonesia sekitar 78% pada bulan September. Angka ini, bersama dengan rasio di banyak bank Asia lainnya, dianggap rendah dibandingkan dengan LDR di AS dan Inggris, yang mencapai hingga lebih dari 110%. Oleh karena itu, perumusan tingkat suku bunga dan kebijakan moneter lainnya merupakan hal penting dalam merangsang kredit di sektor riil.

Pada tanggal 4 Februari 2011, BI akhirnya menaikkan *BI rate* sebesar 25 bps menjadi 6,75 persen untuk mengendalikan inflasi, setelah 18 bulan berada di tingkat 6,5%. Keputusan ini diambil untuk mengantisipasi kenaikan inflasi dari lonjakan harga pangan.



Fluktuasi harga pangan dapat meningkatkan inflasi inti yang pada bulan Januari 2011 masih di bawah 5 persen. Sebelum menyesuaikan suku bunga acuan, bank sentral juga melakukan beberapa langkah, seperti kenaikan giro wajib minimum, perpanjangan jangka waktu minimum memegang SBI untuk investor asing, dan perpanjangan periode deposito berjangka dalam rangka untuk mengurangi volatilitas dari aliran likuiditas yang berlebihan. Pada awal Maret, BI memutuskan untuk mempertahankan suku bunga acuan (BI rate) pada 6,75 persen karena inflasi Februari lebih rendah dari level bulan sebelumnya. Tampaknya upaya bank sentral telah mengurangi tekanan inflasi, meredam arus modal keluar dan meningkatkan hasil di pasar obligasi. Secara umum, tingkat suku bunga di Indonesia jauh lebih tinggi daripada suku bunga di negara-negara barat sehingga Indonesia telah menjadi penerima arus masuk modal besar selama dua tahun terakhir.

Gambar 4. Berbagai Suku Bunga



Sumber: CEIC

Hingga akhir tahun 2011 BI diperkirakan akan menaikkan suku bunga acuan, setiap kali sebesar 25 bps menjadi 7,25-7,5% pada akhir tahun, sebagai respon tekanan inflasi di sepanjang tahun ini. Mahalnya harga minyak mentah, ketidakstabilan harga pangan domestik dan rencana pembatasan penggunaan BBM bersubsidi adalah

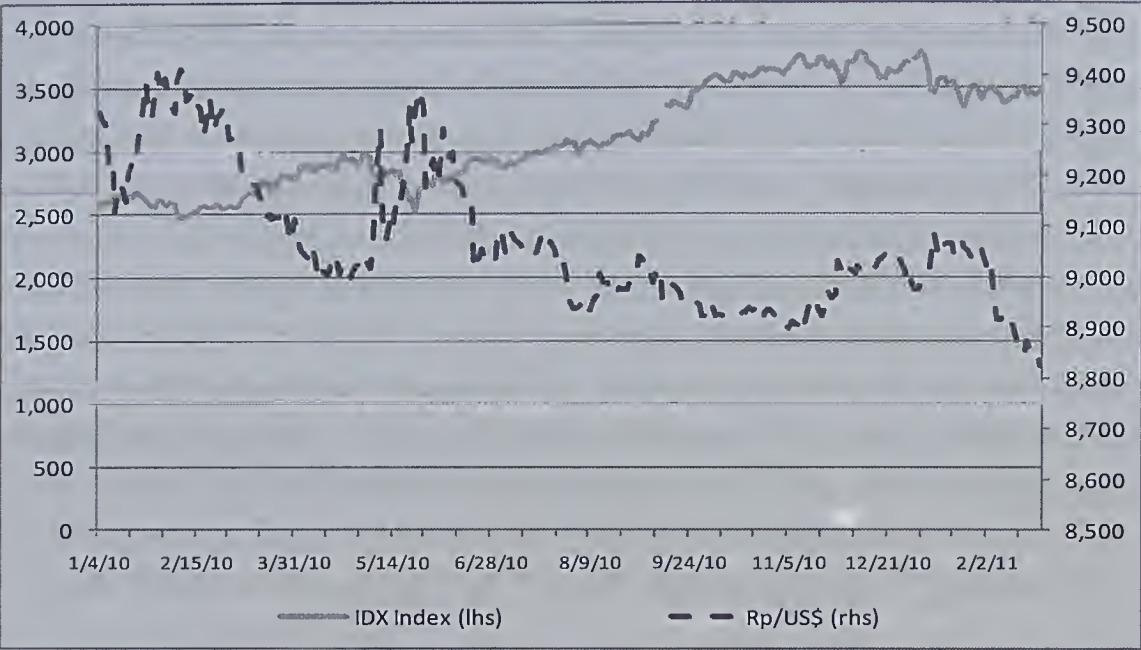
beberapa alasan yang dapat menyebabkan kenaikan harga-harga. Ada juga kenaikan harga tahunan pada bulan Juni, yang berasal dari dimulainya tahun kalender akademik, serta pada awal bulan puasa. Di sisi lain, kenaikan suku bunga dapat menarik arus modal masuk, yang pada gilirannya mendorong penguatan rupiah dan membantu mengekang laju inflasi dari sisi impor, meskipun ini juga akan meningkatkan biaya sterilisasi pasar oleh bank sentral.

## PASAR KEUANGAN

Sementara itu, rupiah dan harga saham melemah pada November, namun menguat pada Desember 2010. Selama November, nilai Rupiah mengalami penurunan sekitar 1,6% terhadap dolar AS dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) mengalami penurunan sekitar 6,4%. Dalam minggu pertama bulan tersebut, baik rupiah maupun IHSG menguat mengikuti tren dalam bulan-bulan sebelumnya. Namun, pasar keuangan negara kemudian dipengaruhi oleh berita negatif dari krisis utang Irlandia, yang mengakibatkan menguatnya dolar AS relatif terhadap Euro dan meningkatnya kekhawatiran investor terhadap penyebaran krisis ke wilayah yang lebih luas. Ini memberikan kontribusi terhadap pergerakan IHSG dan nilai rupiah terhadap dolar AS hingga masing-masing mencapai sekitar 3530 dan Rp 9.013 per dolar AS pada akhir bulan. Pada bulan Desember, rupiah dan harga saham menguat. Mata uang rupiah terhadap dolar AS menguat sekitar 1% selama sebulan, berada di tingkat Rp 8.978 per dolar AS pada akhir tahun. Sementara itu, IHSG meningkat sekitar 2% menjadi 3704 pada perdagangan hari terakhir tahun ini. Ketika negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Eropa dan Jepang terus berjuang setelah krisis 2008 keuangan global, investor mencari keuntungan yang lebih tinggi dengan beralih ke pasar yang sedang berkembang seperti Indonesia. Hal ini mungkin dapat menjelaskan meningkatnya IHSG dan nilai rupiah.



Gambar 5. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) dan Rupiah per Dolar AS



Sumber: CEIC

Pasar keuangan Indonesia berada dalam tren menurun sepanjang Januari 2011, di tengah sentimen negatif di pasar regional dan kekawatiran terhadap tekanan inflasi. Investor mempertanyakan bagaimana pembuat kebijakan akan menanggapi tekanan inflasi yang mengakibatkan ketidakpastian. IHSG turun sebesar 10% sejak awal bulan hingga mencapai tingkat terendah di 3346 pada tanggal 24 Januari. Pada 2011 pasar saham Indonesia akan terus mengalami koreksi pasar karena aksi ambil untung, menyusul kenaikan 44% harga saham pada tahun 2010 yang menyebabkan saham untuk menjadi *overbought* dan karenanya, mahal. Namun demikian, tekanan jual di bursa saham lokal akan bersifat sementara, mengingat prospek yang cerah dari ekonomi negara dan lonjakan harga komoditas global.

Sejalan dengan tren menurun di bursa saham, mata uang rupiah juga di bawah tekanan pada bulan Januari, sebagai akibat meningkatnya inflasi yang mendorong investor asing untuk memindahkan dana keluar dari Indonesia. Rupiah turun 1,25% sejak awal Januari hingga mencapai tingkat terendah sebesar Rp 9088 per dolar AS pada 11 Januari. Kemudian, rupiah berada di kisaran Rp 9075 per dolar AS hingga Rp 9032 per dolar AS selama Januari 2011.

IHSG mengalami peningkatan dan penurunan di bulan Februari, salah satu penyebabnya adalah pergolakan politik yang sedang berlangsung di Timur Tengah. Setelah jatuh sebesar 2% hingga mencapai tingkat terendah pada 3373 pada 11 Februari, IHSG naik kembali sebesar 3,8% hingga mencapai tingkat tertinggi pada 3501 pada tanggal 18 Februari karena kekhawatiran atas krisis politik di Mesir menurun dan investor luar negeri memompa dana mereka kembali ke bursa saham Indonesia untuk mengambil keuntungan dari prospek pertumbuhan ekonomi Indonesia yang menguntungkan. Kemudian, IHSG berada di bawah tekanan lagi karena krisis di Timur Tengah menyebar ke negara-negara lain di kawasan, terutama Libya. Ada kekhawatiran bahwa harga minyak dunia akan menghambat pemulihan global dan mungkin menyebabkan inflasi tinggi di seluruh dunia. Sampai dengan 24 Februari, IHSG turun sebesar 62 poin dari level tertinggi, sebelum ditutup pada 3470 pada akhir bulan, karena pengumuman tingkat inflasi yang rendah di bulan Februari.

Bank sentral aktif mengintervensi pasar nilai tukar untuk mendukung apresiasi rupiah, yang membantu untuk mengendalikan inflasi dari sisi impor. Meskipun sempat terkoreksi karena gejolak yang sedang berlangsung di dunia Arab, rupiah menguat sebesar 2,5% dari awal Februari hingga mencapai Rp 8823 per dolar AS, pada akhir bulan, level tertinggi sejak 2007. Dalam dua bulan pertama di tahun 2011, rupiah telah meningkat sebesar 1,7%, dan menjadi pemain teratas di antara 10 mata uang Asia yang paling banyak diperdagangkan. Ke depan, rupiah diprediksi untuk mengalami penguatan lebih lanjut sebagaimana bank sentral memprioritaskan terjaganya laju inflasi.

## ISU ISU LAINNYA

### Kenaikan Upah Minimum Provinsi

Pada awal tahun 2011, masing-masing pemerintah provinsi meningkatkan upah minimum masing-masing provinsinya (Upah Minimum Provinsi /UMP). Pemerintah pusat berharap UMP yang lebih tinggi dapat meningkatkan belanja rumah tangga agregat serta menciptakan dampak melalui kegiatan ekonomi yang meningkat dan, sebagai hasilnya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, hal



itu juga dapat menyebabkan inflasi yang lebih tinggi, terutama jika peningkatan *output* lebih lambat dari kenaikan upah. Menurut data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, peningkatan rata-rata UMP tahun 2011 adalah 8,69% atau sekitar Rp 1 juta secara nasional. Kenaikan tertinggi terjadi di Papua Barat, yang naik sekitar 16,53% dari Rp 1,21 juta menjadi Rp 1,41 juta; diikuti oleh DKI Jakarta yang meningkat sebesar 15,38% menjadi Rp 1,29 juta. Sementara Nangroe Aceh Darrusalam (NAD) mengalami peningkatan terendah di UMP, dari Rp 1,3 juta menjadi Rp 1,35 juta (3,85%). Beberapa provinsi tidak menetapkan UMP. Tetapi mereka mengatur Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK). Sebagai contoh, Provinsi Jawa Tengah menetapkan UMK terendah di Kabupaten Cilacap sebesar Rp 675.000. Selain itu, sejalan dengan peningkatan UMP, pemerintah juga menaikkan gaji bagi pegawai negeri sipil, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian, serta pensiun untuk pensiunan PNS, masing-masing dengan kenaikan 10 persen.

Beberapa pemain sektor swasta berpendapat bahwa peningkatan ini akan mengakibatkan biaya produksi yang lebih tinggi, khususnya biaya tenaga kerja yang akan menyebabkan kemerosotan daya saing produk lokal. Berdasarkan data manufaktur dari Biro Pusat Statistik, upah nominal meningkat sebesar 33 persen dari Rp 876.600 pada Maret 2005 menjadi Rp 1.165.700 pada Maret 2010. Sementara itu, produktivitas pekerja meningkat hampir dua kali lipat dari Rp 257,58 juta pada tahun 2005 menjadi Rp 484,08 juta pada tahun 2009. Sebaliknya, upah riil mengalami penurunan yang signifikan sekitar 12,5% dari Rp 277.200 menjadi Rp 246.400 untuk periode yang sama. Ini mungkin disebabkan oleh inflasi yang relatif tinggi di Indonesia, tingkat inflasi rata-rata 2005-2010 adalah 8,5% per tahun, yang masih lebih tinggi dibandingkan dengan inflasi pada 2010 sebesar 6,96%. Potensi dampak negatif kenaikan UMP dapat dikompensasikan selama terjadi peningkatan produktivitas dan pengendalian laju inflasi.

### **Rencana Pembangunan Pembangkit Listrik untuk Memenuhi Permintaan Energi yang Meningkat**

Dalam upaya untuk meningkatkan infrastruktur energi di Indonesia, perusahaan energi milik negara, PT. PLN, berencana untuk

membangun dua pembangkit listrik skala besar di Pekanbaru, Riau dan Balikpapan, Kalimantan Timur. Kedua pembangkit listrik akan didukung oleh tenaga uap dan masing-masing akan memiliki kapasitas 2x110 megawatt. Biaya gabungan dari dua pembangkit tenaga listrik adalah USD 555 juta (Rp 5 triliun). Proyek ini didanai oleh PT. PLN dan Asosiasi Bank Pembangunan Daerah/Asbanda. Dua konsorsium antara perusahaan China dan Indonesia bertanggung jawab untuk pembangunan pembangkit listrik tenaga uap. Pembangunan untuk pembangkit listrik tenaga uap Kalimantan Timur merupakan usaha bersama oleh PT. Rekayasa Industri dan Sinohydro Co Ltd., sedangkan untuk pembangkit listrik tenaga uap Riau merupakan usaha bersama oleh PT. Adhi Karya dan Hubei Hongyuan Power Engineering Co Ltd. Konstruksi untuk pembangkit listrik akan dimulai pada 2011 dan diharapkan akan selesai pada 2013. Kedua proyek merupakan bagian dari rencana pemerintah untuk menyediakan 10.000 megawatt ke pulau-pulau di luar Jawa dan Bali.

Sementara itu, Departemen Keuangan sedang menelaah tujuh penawar untuk sebuah proyek pembangunan pembangkit listrik 2x1000 megawatt. Proyek ini diperkirakan menelan biaya Rp 3 miliar dan akan membutuhkan waktu pembangunan selama 54 bulan. Tender untuk proyek ini diadakan sekitar bulan Januari 2011. Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional menyebutkan bahwa untuk memastikan semua warga negara memiliki listrik pada 2029, diperlukan investasi sebesar USD 227 miliar untuk membangun pembangkit listrik, jaringan transmisi, dan jaringan distribusi. Dua pembangkit listrik tenaga uap di Riau dan Kalimantan Timur adalah bagian dari fase pertama dari rencana pembangunan jalur cepat yang akan dijalankan sampai 2013. Fase kedua program ini akan dimulai pada tahun 2011 dan berakhir pada 2014. Sebuah rintangan utama program ini adalah pembiayaan yang terbatas oleh PT. PLN. Hal ini penting bagi pemerintah untuk memperoleh investasi tambahan di sektor energi sehingga pasokan energi dapat berjalan seiring dengan meningkatnya permintaan. Jika tidak, masyarakat Indonesia dan khususnya sektor swasta harus menghadapi pemadaman listrik terjadwal, yang tentunya mempengaruhi produktivitas.



## TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

### Perkembangan Strategis di Asia Timur dan Jawaban ASEAN\*

*Jusuf Wanandi*

#### PENGANTAR

Perkembangan ekonomi di kawasan Asia Timur sudah dimulai sejak 40 tahun yang lalu. Jepang yang berkembang dengan pesat ekonominya mulai memberi contoh dengan strategi "formasi angsa terbang" atau "serumpun angsa terbang" (*the flying geese*), yang waktu itu dipimpinnya. Kemudian berkembanglah apa yang dinamakan "naga-naga kecil Asia", yaitu Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, yang diikuti oleh beberapa negara ASEAN termasuk Thailand, Malaysia, Indonesia dan Filipina.

Pada akhir tahun 1970-an, China berubah secara mendasar di bawah pemimpin Deng Xiaoping, dan memberikan dorongan yang besar pada ekonomi Asia Timur yang pada awal tahun 1990-an diikuti pula oleh India. China tidak memulai perkembangan ekonomi di Asia Timur, akan tetapi dengan kekuatan ekonominya yang besar telah memberikan suatu dorongan yang kuat di kawasan. Oleh karena itu, sekarang dapat dikatakan bahwa titik berat ekonomi dunia berada di Asia Timur. Terlebih dengan adanya krisis keuangan dan

---

\* Makalah ini disampaikan pada Seminar *Kepemimpinan Indonesia di ASEAN: Prioritas dan Target*, yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and Internasional Studies (CSIS), Jakarta, Hotel Santika, 13 Januari 2011.

ekonomi dunia pada tahun 2008/2009, peralihan ekonomi dunia ke Asia Timur telah terjadi dengan pasti untuk masa mendatang. Sementara itu, ekonomi China telah menjadi inti dari perkembangan ekonomi Asia Timur karena demografi yang menentukan besarnya ekonomi China untuk kawasan dan untuk dunia. Disamping itu, dengan naiknya produktivitas, baik karena pendidikan dan *Research and Development* (R&D) yang telah ditanamkan oleh pemerintah China ke dalam ekonominya.

Karena Asia Timur telah menjadi kekuatan ekonomi terbesar, maka kawasan ini menjadi semakin penting dan pengaruhnya semakin naik pada tingkat dunia. Kalau sebelumnya Amerika Serikat (AS) yang menentukan perkembangan politik dan keamanan di Asia Timur, di masa depan perkembangan strategis di kawasan ini akan menjadi lebih kompleks. Pada tingkat tertentu Jepang dan China periode 40 tahun yang lalu (pada waktu China membuka hubungan dengan Amerika Serikat- 1972), bersedia memberikan peran utama pada Amerika Serikat, akan tetapi kini tidak ada satu negara pun yang mampu mengatur perdamaian, kestabilan dan perkembangan di Asia Timur. Pertanyaannya, sampai sejauh mana perkembangan strategis di Asia Timur membawa kestabilan bagi kawasan? Apa peran penting Indonesia dalam menciptakan kawasan yang damai?

## TATANAN REGIONAL BERSAMA

Meskipun Amerika Serikat masih merupakan kekuatan besar, malahan dalam kemampuan militer yang terbesar, akan tetapi Amerika Serikat tidak akan mampu mengatur tatanan regional Asia Timur secara sendiri lagi. Dalam hal ini, Amerika Serikat memerlukan sekutu dan kawan-kawan untuk bersama-sama melakukannya. Pada awalnya, sebelum krisis keuangan 2008, diperkirakan Presiden Obama yang mengerti soal perkembangan strategis dunia, Asia Timur dan kekuatan Amerika Serikat sendiri, yang dapat memimpin Amerika Serikat untuk melakukan proses penyesuaian strategis di kawasan Asia Timur, akan tetapi dengan krisis tersebut dan tekanan-tekanan terhadap ekonomi Amerika Serikat, serta hasil Pemilu Amerika Serikat di bulan November 2010 lalu, yang dimenangkan Partai Republik



di Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representatives), maka kesempatan yang terbuka untuk kepimpinannya itu makin kecil.

Sementara itu, China yang mau menerima peran tertentu Amerika Serikat di kawasan ini, sedang bertanya-tanya apakah peran yang akan dibawanya di kawasan. Meskipun kelihatannya China mau menerima kehadiran Amerika Serikat di Asia Timur, akan tetapi China lebih menekankan agar peran Amerika Serikat lebih multilateral sifatnya, untuk masa mendatang. Sedangkan apabila kepentingan nasional China terganggu, maka China akan mempertahankan secara lebih gigih dan terbuka. Akan tetapi hal tersebut dapat diterima di kawasan apabila dilakukan secara rasional dan terbuka, baik melalui pernyataan-pernyataan atau dengan dialog-dialog maupun pendekatan-pendekatan diplomatik. Dalam hal ini, China tidak boleh melakukan cara-cara seperti jaman revolusioner yang lalu. China besar dan kini berkembang dengan cepat, sehingga tidak membutuhkan cara-cara lama seperti China waktu belum dihargai secara internasional seperti sekarang ini. Sementara itu, reaksi-reaksi China terhadap perkembangan di Semenanjung Korea, klaim-klaim di Laut China Timur dan Laut China Selatan, misalnya, apabila tidak diselesaikan secara baik maka hanya akan menimbulkan reaksi dari negara-negara di kawasan Asia Timur, yang tidak menguntungkan untuk perdamaian dan kestabilan kawasan.

Walaupun China mempunyai kemampuan militer untuk menghadapi Amerika Serikat dalam mempertahankan daerah-daerah pantainya dalam suatu strategi yang *asymetris* (terhadap dominasi Amerika Serikat di kawasan Pasifik Barat), tetapi pembangunan ekonominya tetap membutuhkan perdamaian dan kestabilan di kawasan pengaruhnya. Ketegangan atau konflik hanya akan bertentangan dengan usaha-usaha pembangunan yang sedang dilakukannya. Untuk itu, China harus menunjukkan perubahan tersebut dengan melakukan inisiatif untuk mengadakan pembicaraan informal diantara keenam negara peserta (Korea Utara, Korea Selatan, China, Jepang, Rusia dan Amerika Serikat) dalam pembicaraan tentang senjata nuklir Korea Utara, setelah terjadi insiden penembakan terhadap Pulau Yeonpyong oleh tentara Korea Utara. Sementara itu, pihak-pihak tertentu dari keenam negara tersebut yang diajak, ada yang berpendapat bahwa

usul tersebut terlambat dan terlalu minim, namun usul tersebut hendaknya jangan diremehkan. Karena kemungkinan cara-cara China menyatakan usulnya kurang pas, maka perlu diberikan kepada China bukti-bukti lain agar China lebih dipercaya oleh negara anggota di kawasan. Memang hal ini membutuhkan waktu, karena bagaimanapun China secara diplomatik baru 30 tahun bergaul dengan kawasan dan dunia secara teratur.

## PERIMBANGAN KEKUATAN

Masalah lain yang bisa timbul adalah apakah Amerika Serikat dapat menahan diri terhadap keinginan China untuk membela kepentingannya secara terbuka di masa depan. Yang lebih penting lagi ialah apakah Amerika Serikat dapat menerima kedudukan China yang sejajar dengannya di kawasan Asia Timur. Hal ini tentu tidak mudah untuk diperkirakan atau dibayangkan pada masa yang akan datang. Namun demikian, tentu Amerika Serikat berkepentingan pula untuk bisa bekerjasama dengan China di banyak bidang, seperti perkembangan ekonomi Amerika Serikat, meniadakan persenjataan nuklir Korea Utara, Iran, masalah lingkungan hidup dan perubahan iklim, serta di bidang kerja sama lainnya seperti pandemik, keamanan pangan (*food security*), energi dan sebagainya.

Dalam pada itu, kita harus lebih waspada dalam mengamati perkembangan strategis di kawasan Asia Timur. Karena meskipun kekuatan ekonomi tidak segera dapat diterjemahkan dalam kekuatan politik, tetapi pada waktunya pasti akan terjadi dan melihat perkembangan ekonomi China, peralihan tersebut dapat terjadi tidak dalam waktu yang lama, bila *gross domestic product-GDP (purchasing power parity-PPP)* China dalam 20 tahun mendatang akan menjadi kekuatan ekonomi nomor satu dunia. Karena perubahan-perubahan akan menggantikan perimbangan kekuatan di masa yang akan datang, maka kita harus mampu mencegah agar jangan terjadi seperti tragedi Eropa Barat pada akhir abad ke-19, dimana kemudian terjadi Perang Dunia I, timbulnya ide-ide ekstrem, seperti Fascisme, Naziisme dan Komunisme, kemudian Perang Dunia II dan Perang Dingin, dan baru berakhir pada akhir abad ke-20 (1989), dengan runtuhnya Tembok Berlin.



Sebagai akibat dari perkembangan-perkembangan tersebut, Eropa Barat setelah Perang Dunia II berusaha keras melakukan integrasi yang mendalam dan meluas sehingga tercapai Uni Eropa, agar jangan lagi terulang konflik yang begitu besar dan luas. Kita di kawasan Asia Timur juga sadar akan bahaya-bahaya yang bisa terjadi di kawasan. Oleh karena itu, negara-negara di kawasan harus terus melakukan kerja sama secara regional. Di samping mendukung agar hubungan bilateral China-Amerika Serikat semakin kuat, lingkungan dan kerja sama regional di Asia Timur, juga terus ditingkatkan agar dapat membantu menciptakan suasana damai di kawasan.

## PERAN PENTING INDONESIA

Untuk itu, ASEAN telah mempersiapkan *East Asian Summit* (EAS) baru yang terdiri dari ASEAN + 8, yaitu 6 anggota lama, yaitu Australia, India, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, dan China, ditambah 2 anggota baru, yaitu Amerika Serikat dan Rusia. Meskipun pengaturan dan tugas-tugas masih harus diusulkan oleh ASEAN, akan tetapi karena Indonesia adalah Ketua ASEAN pada tahun 2011, di mana pertemuan pertama ASEAN+8 akan diadakan, maka peran Indonesia untuk membentuk badan yang akan membicarakan masalah-masalah strategis, baik di bidang politik, keamanan, dan ekonomi untuk menuju ke arah pengaturan bersama kawasan Asia Timur di masa mendatang, punya peran yang penting sekali. Badan ini untuk pertama kali akan mengadakan pembicaraan soal-soal strategis dan terpenting dalam jangka panjang, dan bila perlu keputusan-keputusan tersebut dapat dilaksanakan oleh badan-badan lain yang sudah dibentuk, seperti masalah-masalah keamanan non-tradisional oleh *ASEAN Regional Forum* (ARF), masalah-masalah keamanan tradisional oleh ADMM Plus (*ASEAN Defence Ministers Meeting Plus 8*) yang harus dilakukan setiap tahun, sedangkan masalah-masalah fungsional, termasuk ekonomi oleh *ASEAN Plus Three* (APT), yang pada prinsipnya harus terbuka untuk anggota-anggota lain.

Tentu keputusan-keputusan tersebut dapat pula diusahakan agar dilaksanakan APEC untuk bidang ekonomi Asia Pasifik. Begitu pula EAS (*East Asia Summit*) dapat mengusulkan agar ide-ide untuk

pengaturan dunia dapat diperjuangkan pula melalui G 20, di mana 9 anggotanya berasal dari Asia Timur. Karena itu peran Indonesia untuk dapat memimpin ASEAN mendukung suatu kawasan yang stabil, aman dan berkembang, menjadi penting, disamping juga usaha agar ASEAN+8 dapat menjadi alat yang efektif dan ampuh untuk mencapai itu, sehingga dapat terciptanya suatu kawasan yang damai pada masa depan.



## **Menyongsong Kepemimpinan Indonesia di ASEAN Tahun 2011**

*Tim Departemen Politik dan Hubungan Internasional  
dan Tim Departemen Ekonomi CSIS, Jakarta*

### **PENGANTAR**

ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations* – yang terbentuk seiring dengan diadopsinya Deklarasi Bangkok pada tahun 1967, saat ini telah menginjak usia 43 tahun. Dalam ukuran rentang hidup manusia, usia ini mengindikasikan suatu tahap kedewasaan yang memadai. Harus diakui bahwa ASEAN dalam rentang waktu tersebut telah berhasil menciptakan stabilitas di kawasan yang ditandai dengan tidak terjadinya konflik terbuka di antara sesama negara anggota. ASEAN juga berhasil mempertahankan netralitasnya di tengah era Perang Dingin ketika terjadi perluasan pengaruh oleh dua negara adidaya. Bahkan, sebelum krisis ekonomi menimpa Asia pada tahun 1997, negara-negara ASEAN berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebagai dampak dari stabilitas politik dan keamanan.

Perkembangan tantangan baik pada tingkat regional maupun global, antara lain krisis ekonomi yang menyebabkan krisis politik dan keamanan, mendorong ASEAN untuk memperkuat ikatan di antara negara-negara anggotanya dalam rangka mengembalikan peran ASEAN di kawasan. Berawal pada tahun 1997, ASEAN muncul dengan konsep *ASEAN Vision 2020* yang pada intinya menekankan pada gagasan pembentukan ASEAN sebagai "a concert of Southeast

Asian nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring society." Sebagai realisasi dari visi tersebut maka berturut-turut diluncurkan Hanoi Plan of Action (1999-2004) dan kemudian *Vientiane Action Programme* (VAP) (2004-2010) yang merinci tentang apa yang secara konkret ingin dicapai oleh ASEAN. Visi ini kemudian mengerucut pada terciptanya Komunitas ASEAN pada tahun 2015 yang memiliki tiga pilar, yaitu pilar politik-keamanan (*ASEAN Political-Security Community/ APSC*), ekonomi (*ASEAN Economic Community/AEC*) dan sosial-budaya (*ASEAN Socio-Cultural Community/ASCC*). Pada puncaknya, pada saat ASEAN tepat berusia 40 tahun, Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) yang menjadi landasan bagi suatu institusi pada akhirnya terbentuk.

Di satu sisi, pesimisme muncul selain karena Piagam ASEAN ini baru terbentuk setelah 40 tahun ASEAN berdiri, juga karena Piagam ini masih memegang teguh prinsip-prinsip yang terkandung di dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), khususnya prinsip non-intervensi. Di sisi lain, pandangan optimis melihat bahwa Piagam ASEAN menandai era baru kerja sama negara-negara ASEAN karena memantapkan langkah ke arah terbentuknya Komunitas ASEAN dan secara khusus mencantumkan prinsip-prinsip baru yang diterima oleh ASEAN, yaitu demokrasi, hak asasi manusia, *good governance* dan *rule of law*.

Namun sebagai dampaknya, pandangan kedua ini justru memandang ASEAN pasca-Charter sebagai suatu konstruksi baru yang saat ini baru berusia tiga tahun. Dengan demikian, kepemimpinan Indonesia tahun 2011 perlu mempertimbangkan faktor usia ASEAN 'baru' yang usianya masih sangat muda, ketimbang melihatnya sebagai institusi yang telah berdiri sejak lebih dari 43 tahun yang lalu.

Naskah kebijakan (*policy brief*) ini bertujuan untuk memberikan masukan kepada pemerintah terkait dengan hal-hal penting, namun *feasible*, untuk diajukan oleh Indonesia selama masa kepemimpinan di ASEAN selama satu tahun pada 2011. Upaya ini menjadi signifikan karena kenyataan bahwa Indonesia-lah yang berinisiatif untuk memajukan jadwal kepemimpinan yang semula baru diperoleh pada tahun 2013, menjadi tahun 2011, setelah bertukar dengan Brunei Darussalam. Penting untuk dicermati pula bahwa selain alasan teknis



karena pada tahun 2013 Indonesia akan menjadi tuan rumah KTT APEC, alasan utama untuk mempercepat jadwal kepemimpinan ini, seperti diungkapkan oleh Menteri Luar Negeri RI, adalah adanya kekhawatiran Indonesia akan terciptanya kevakuman kepemimpinan di tubuh ASEAN seiring dengan semakin kompleksnya tantangan yang dihadapi ASEAN<sup>1</sup>.

*Policy brief* ini terbagi atas dua bagian. Bagian pertama menguraikan tentang sejumlah isu yang perlu dimajukan selama masa kepemimpinan Indonesia di ASEAN. Terkait dengan reformasi institusional, ada dua isu yaitu peningkatan peran Sekretariat ASEAN, khususnya dalam melakukan sosialisasi mengenai ASEAN dan pembentukan APSC *scorecard*. Sedangkan terkait dengan implementasi, ada tiga isu yang dimajukan yaitu dalam bidang ekonomi yang meliputi *custom modernisation, standard and conformance*, dan *infrastructure* seperti yang telah tercantum dalam AEC *Blueprint*; dalam bidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia; dan dalam bidang diplomasi pertahanan ASEAN. Bagian kedua berisikan berbagai rekomendasi yang terkait dengan hal-hal yang telah disebutkan.

## ISU-ISU PRIORITAS INDONESIA

### A. Reformasi Institutional

#### 1. Sekretariat ASEAN

Selama lebih dari 40 tahun sejak ASEAN berdiri pada tahun 1967, sangat disayangkan bahwa masih banyak masyarakat di negara-negara anggota ASEAN yang belum mengenal ASEAN. Informasi yang bisa diperoleh dari Kementerian Luar Negeri Indonesia, misalnya menyatakan bahwa masyarakat Papua masih belum mengetahui tentang ASEAN. Karena itu, diperlukan peningkatan peran Sekretariat ASEAN untuk mensosialisasikan ASEAN. Dalam masa kepemimpinan Indonesia selama satu tahun, khususnya terkait dengan visi ASEAN untuk menjadi "a people-oriented organisation", Indonesia harus berupaya untuk mendorong kinerja Sekretariat ASEAN sebagai "public relations" yang berperan untuk mensosialisasikan ASEAN kepada masyarakat di negara-negara anggota ASEAN.

Sementara itu, masih banyak hal lain yang perlu diperbaiki, misalnya bagaimana Sekretariat ASEAN dapat membangun sejumlah pusat informasi di setiap negara anggota ASEAN yang dapat menyediakan informasi yang komprehensif serta mudah dijangkau yang terkait dengan ASEAN. Hingga saat ini, baik fasilitas fisik seperti perpustakaan atau pusat informasi lainnya, seperti *website* belum menyediakan informasi yang memadai tentang sejumlah hal yang ditangani oleh ASEAN. Padahal, informasi tersebut tentu akan sangat membantu masyarakat untuk mengetahui apa saja yang dilakukan oleh ASEAN, dan pada akhirnya memperbaiki persepsi masyarakat tentang kinerja dan manfaat keberadaan ASEAN. Upaya ini tentunya perlu didukung dengan alokasi anggaran yang lebih memadai.

## 2. *APSC Scorecard*

Ide awal tentang *ASEAN Political Security Community* (APSC) sesungguhnya telah diinisiasi dalam dokumen *ASEAN Vision 2020* yang disepakati oleh para pemimpin ASEAN tahun 1997. Setelah itu, ASEAN mengeluarkan beberapa dokumen yang diharapkan dapat memastikan terwujudnya visi ASEAN 2020 tersebut. Dua dokumen sekaligus dikeluarkan pada November 2004, yaitu *Vientiane Action Plan* dan *ASEAN Security Community Plan of Action*. Setelah kedua dokumen tersebut, ASEAN mengeluarkan *ASEAN Charter* di tahun 2007 yang diharapkan mendasari keseluruhan bangunan ASEAN di masa kini dan masa depan. Dokumen paling akhir yang dikeluarkan ASEAN dengan harapan dapat memastikan terwujudnya visi ASEAN 2020 adalah *ASEAN Political Security Community Blue Print* pada tahun 2009.

Hingga saat ini, banyak keraguan muncul terhadap tercapainya APSC di tahun 2020 apalagi di *ASEAN Summit* ke-12 di Filipina, para pemimpin negara ASEAN telah menyetujui percepatan pencapaian target yang lebih awal di tahun 2015 untuk mewujudkan komunitas ASEAN. Untuk menjawab keraguan tersebut, di periode kepemimpinan Indonesia ini, ASEAN harus berhasil membuat penilaian terhadap proses perwujudan APSC.

Penilaian yang lebih obyektif sifatnya harus dibuat dengan instrumen *scorecard*. Dengan *scorecard Blueprint* APSC, maka ASEAN da-



pat mengetahui apa saja yang sudah dicapai dan apa saja yang masih harus dikerjakan untuk memastikan tercapainya komunitas ASEAN di tahun 2015. Dengan demikian Indonesia harus memastikan adanya *scorecard*, terutama untuk APSC dalam periode kepemimpinannya nanti. Selanjutnya juga penting bagi Indonesia sebagai salah satu penggagas utama konsep komunitas politik dan keamanan ASEAN untuk memastikan bahwa pencapaian *Blue Print* APSC harus lebih dari 80 persen di akhir masa kepemimpinan Indonesia, sehingga target untuk mewujudkan komunitas ASEAN, khususnya pilar politik dan keamanan, di tahun 2015 tidak lagi menjadi hal yang diragukan banyak pihak.

## B. IMPLEMENTASI

### 1. *Modernisasi bea cukai, standarisasi, dan infrastruktur*

Di dalam upaya mengintegrasikan ekonomi ASEAN, banyak hal yang perlu dilakukan di bidang ekonomi. Berbagai hambatan dalam transaksi ekonomi antar negara perlu dihapus, dan sebagai gantinya, segenap fasilitas penghubung perlu dibangun untuk memperlancar hubungan ekonomi antar negara dalam kawasan Asia Tenggara. Dari sekian banyak hal, Indonesia perlu mengangkat beberapa aspek sebagai prioritas yang perlu segera diusahakan oleh ASEAN menuju satu Komunitas Ekonomi ASEAN 2015.

Pada tahun 2007 sepuluh negara anggota ASEAN sepakat untuk membentuk Komunitas Ekonomi ASEAN pada 2015, yaitu menjadikan ASEAN: (1) satu pasar dan basis produksi, (2) kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi, (3) kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata, dan (4) kawasan yang sangat terintegrasi dengan ekonomi global. Untuk mencapai tujuan ini, maka disusun *roadmap* tentang hal-hal yang harus dilakukan negara-negara ASEAN beserta target waktu penyelesaiannya masing-masing. Implementasi dari setiap rencana yang telah dijadwalkan menjadi sangat penting dalam menjaga kredibilitas kawasan ini, mengingat kesepakatan ini merupakan komitmen para pemimpin negara-negara ASEAN. Kegagalan Komunitas Ekonomi ASEAN dapat menyebabkan berkurangnya daya tarik ASEAN di tataran global. Selain itu, dampak integrasi

terhadap kesejahteraan masing-masing negara anggota akan nyata melalui pasar yang lebih luas, meningkatnya daya tarik bagi investor asing, dan efisiensi ekonomi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, Indonesia dalam masa kepemimpinannya di tahun 2011 sebaiknya fokus pada mendorong proses integrasi ekonomi ASEAN sesuai dengan cetak biru Komunitas Ekonomi ASEAN.

#### a. Arus Barang

Untuk kelancaran arus barang di kawasan Asia Tenggara, telah disepakati perlunya berbagai prasyarat. Di antaranya adalah hal-hal berikut: tarif impor yang rendah atau nol, *ASEAN Single Window* dalam fasilitasi perdagangan, dan harmonisasi standar produk. Tarif impor telah dijadwalkan pengurangannya dengan cukup jelas. Sebagai contoh, pada 1 Januari 2010 negara-negara ASEAN 6 ditargetkan untuk menghapus tarif bagi produk yang termasuk dalam *Inclusion List*<sup>2</sup>. Demikian pula, target penghapusan tarif sudah ditetapkan per tahap sampai dengan tahun 2015. Oleh karena itu, hal ini diperkirakan akan berjalan relatif lebih mudah dibandingkan aspek ekonomi lainnya. Dengan demikian, hal ini tidak dirasakan perlu menjadi prioritas ASEAN pada tahun 2011 walaupun penurunan tarif terjadwal tetap perlu dimonitor pelaksanaannya.

Dalam memfasilitasi perdagangan, *ASEAN Single Window* tercapai ketika setiap negara anggota ASEAN mengoperasikan *National Single Window* (NSW). Penerapan NSW merupakan harmonisasi dan simplifikasi prosedur untuk mempercepat arus transaksi perdagangan barang. Implementasi NSW di semua negara ASEAN akan mempermudah aliran barang antar negara di kawasan dan akan meningkatkan volume transaksi ekonomi di dalam kawasan dan dengan negara di luar kawasan. Oleh sebab itu, pengoperasian NSW merupakan agenda yang penting untuk mencapai Komunitas Ekonomi ASEAN 2015. Hingga saat ini, implementasi NSW di negara-negara anggota ASEAN masih jauh dari sempurna.

Selain Singapura, Indonesia adalah negara yang telah mencapai kemajuan pesat dalam mengoperasikan NSW. Pada tahun 2010 Indonesia telah menerapkan NSW untuk seluruh aktivitas impor dan sebagian aktivitas ekspor, sementara negara anggota lain masih dalam



tahap persiapan dan/atau analisa proses. Oleh sebab itu, Indonesia dapat menggunakan masa kepemimpinannya di tahun 2011 untuk mendorong negara anggota lainnya dalam mempercepat penerapan NSW.

Untuk mencapai kerja sama ekonomi yang lebih dalam, ekonomi Asia Tenggara perlu melangkah pada harmonisasi standar produk. Harmonisasi standar produk melalui *Mutual Recognition Arrangement* (MRA) diperlukan untuk memudahkan ekspor dan impor di kawasan dengan diakuinya produk buatan suatu negara di negara lain dalam kawasan<sup>3</sup>. MRA dapat menghapus hambatan non-tarif yang selama ini menghalangi pemasaran produk buatan negara lain. Harmonisasi standar produk ini menjadi semakin penting setelah negara-negara berhasil mengurangi hambatan tarif dan memperbaiki fasilitasi perdagangan karena dengan demikian hanya penerapan syarat standar produk yang dapat dijadikan penghalang masuknya produk impor. Hingga saat ini ASEAN telah memiliki beberapa MRA; di antaranya untuk produk elektronik dan kosmetik. Akan tetapi implementasi dari MRA tersebut mengalami hambatan. Sebagai contoh, Indonesia hingga kini belum menerapkan MRA untuk kosmetik. Secara umum hal ini disebabkan kurangnya komitmen politik dari pemerintah negara-negara ASEAN. Oleh sebab itu, ASEAN perlu menggalakkan implementasi MRA, khususnya untuk sektor yang menjadi prioritas integrasi ASEAN<sup>4</sup>.

## b. Arus Jasa

Proses liberalisasi sektor jasa di negara-negara ASEAN berjalan lebih lambat dari proses liberalisasi sektor barang. Komitmen liberalisasi negara-negara anggota dalam *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS) tidak berbeda jauh dengan komitmen mereka sebelumnya dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS) sehingga tambahan keuntungan yang didapat dari komitmen dalam AFAS pun tidak besar. Oleh karena itu, proses integrasi sektor jasa di ASEAN perlu didorong, khususnya jasa yang termasuk dalam sektor prioritas: transportasi udara, telekomunikasi, pelayanan kesehatan, pariwisata, dan logistik. Selain itu, ASEAN juga telah menyepakati tujuh MRA untuk berbagai profesi jasa<sup>5</sup>. Akan tetapi, implementasi MRA tersebut

belum nyata dalam kelancaran arus profesi jasa yang bersangkutan. Indonesia dapat mengusung isu ini dalam masa kepemimpinannya di tahun 2011.

### c. Infrastruktur

Infrastruktur sangat diperlukan dalam membangun Komunitas Ekonomi ASEAN. Pembangunan infrastruktur dapat mempercepat proses integrasi kawasan, meningkatkan arus barang dan jasa, dan, dengan demikian, mengurangi kesenjangan pembangunan ekonomi antar daerah. Pentingnya hal ini telah disadari oleh para pemimpin negara ASEAN, sebagaimana konektivitas dijadikan rencana utama ASEAN dalam KTT yang berlangsung Oktober 2010. ASEAN telah memiliki proyek transportasi yang besar seperti pembangunan jalur kereta Singapura-Kunming yang melewati wilayah Singapura, Malaysia, Thailand, Kamboja, Vietnam, Laos, Myanmar, dan China. Selain itu, terdapat beberapa kerja sama sub-region dalam hal infrastruktur seperti *Greater Mekong Subregion* yang melibatkan Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam. Akan tetapi, rencana konektivitas yang melibatkan Indonesia dan Filipina di sebelah timur dan selatan kawasan dengan negara-negara anggota di sebelah barat masih sangat kurang. Selain itu, beberapa negara anggota memiliki masalah dalam pembangunan infrastruktur. Sebagai contoh, Indonesia mengalami pembangunan infrastruktur yang sangat lambat sejak krisis ekonomi 1998. Dan pada saat ini hingga lima tahun ke depan, diperkirakan Indonesia membutuhkan sekitar Rp 1350 – 1440 triliun untuk pembangunan infrastrukturnya. Sementara kemampuan pemerintah dalam pembiayaan tersebut hanya sekitar sepertiga dari jumlah tersebut. Untuk menutupi kekurangan dalam memenuhi kebutuhan ini, negara perlu berupaya keras seperti menarik investasi swasta dalam proyek infrastruktur. Oleh karena itu, kerja sama investasi antar negara ASEAN diperlukan untuk mengatasi masalah pembangunan infrastruktur negara-negara anggotanya dan dengan demikian, dapat menghubungkan seluruh negara di dalam kawasan.



## 2. *Hak Asasi Manusia*

Isu hak asasi manusia (HAM) penting untuk menjadi prioritas dalam masa kepemimpinan Indonesia. Sejak pemajuan dan perlindungan HAM diadopsi di dalam Piagam ASEAN, maka negara-negara ASEAN memiliki kewajiban untuk menjalankan prinsip tersebut. Namun hingga saat ini, sejumlah pelanggaran HAM mulai dari pengekangan kebebasan berekspresi dan berpendapat hingga penghilangan nyawa manusia, masih terus terjadi di sejumlah negara anggota ASEAN. Ketidakmampuan ASEAN untuk secara tegas menangani sejumlah pelanggaran HAM ini, apalagi setelah dibentuknya Komisi HAM ASEAN -- *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) -- jelas berpotensi menurunkan kredibilitas ASEAN, terutama di mata dunia internasional.

HAM merupakan isu yang *feasible* untuk didorong oleh Indonesia. *Pertama*, dengan naiknya Indonesia menjadi ketua ASEAN, dengan sendirinya Komisioner Indonesia, Rafendi Djamin akan menjadi Ketua AICHR. Ini memberikan ruang bagi Indonesia untuk memperjuangkan pembentukan berbagai instrumen HAM, antara lain pembentukan Deklarasi HAM ASEAN dalam rangka memantapkan unsur-unsur perlindungan (*protection*) HAM ketimbang sekedar pemajuan (*promotion*) nilai-nilai HAM.

Hingga saat ini, perkembangan politik di Myanmar yang masih dipimpin oleh junta militer, merupakan tantangan terbesar bagi upaya perlindungan HAM di kawasan. Penyerangan oleh aparat militer yang dilakukan terhadap para aktivis pro-demokrasi, termasuk para biksu yang merupakan tokoh agama merupakan bukti nyata pelanggaran HAM yang sangat memprihatinkan, meskipun pemerintah Myanmar ikut menandatangani Piagam ASEAN dan ToR AICHR. Hal ini telah menyebabkan Myanmar sebagai "the achilles heel" atau titik lemah ASEAN ketika berhadapan dengan negara-negara besar yang merupakan pengusung HAM.

Karena itu dibutuhkan peran aktif Indonesia untuk terlibat di dalam memberikan tekanan-tekanan yang dipandang perlu, melalui mekanisme ASEAN agar pemerintah Myanmar dapat mematuhi prinsip pemajuan dan perlindungan HAM yang telah disepakati sangatlah penting. Indonesia bisa membentuk semacam "coalition

of the willing” di antara beberapa negara-negara anggota ASEAN, antara lain Thailand untuk mendesak agenda ini agar mendapat perhatian yang serius dari otoritas politik yang berkuasa di Myanmar. Dalam hal ini, perhatian Indonesia terhadap proses demokratisasi di Myanmar merupakan hal yang sangat terkait dengan kemajuan HAM.

### 3. *Diplomasi Pertahanan ASEAN*

Kendati masih berusia kurang dari lima tahun, Pertemuan Menteri Pertahanan ASEAN (*ASEAN Defence Ministers Meeting/ADMM*) sebagai wadah diplomasi pertahanan multilateral di kawasan Asia Tenggara makin menunjukkan eksistensinya. Bahkan, pada tanggal 12 Oktober 2010, untuk pertama kalinya pertemuan ADMM “ditingkatkan” menjadi ‘ADMM Plus’ di mana semua menteri pertahanan ASEAN bertemu dengan menteri-menteri pertahanan dari Amerika Serikat, Republik Rakyat China, Australia, Selandia Baru, Korea Selatan, Jepang, India, dan Rusia.

Beberapa kalangan memandang skeptis perkembangan ini. ADMM dan ADMM Plus dipandang sebagai pertemuan simbolis belaka tanpa ada kerja sama konkret. Selain itu, mereka juga beranggapan bahwa ADMM dan ADMM Plus hanya menambah kerumitan arsitektur keamanan kawasan. Padahal, selaku wadah diplomasi pertahanan multilateral kawasan, ADMM dan ADMM Plus mempunyai minimal empat makna strategis.

1. Pertemuan ADMM Plus 8 membuka kesempatan bagi negara-negara kawasan yang saling bersitegang untuk bertemu secara bilateral di sela-sela acara. Hal ini misalnya terlihat dari pertemuan China dan Jepang untuk meredakan ketegangan pasca insiden tabrakan kapal nelayan dan kapal patroli kedua negara. Ataupun pertemuan China dan Amerika Serikat yang sempat bersitegang soal perkembangan terakhir di Laut China Selatan.
2. Pertemuan ADMM sejak 2006 berhasil memfokuskan agenda kerja pada persoalan-persoalan “praktis” dan “tidak sensitif”. Dalam ADMM Plus yang lalu, ada lima agenda yang dibahas: penanggulangan bencana alam, operasi penjaga perdamaian, keamanan maritim, kontra-terorisme, dan misi kesehatan mili-



ter (*military medicine*). Pembahasan kerja sama praktis di bidang tantangan-tantangan non-tradisional ini dapat menjadi landasan pembangunan saling percaya dan niat baik, tanpa harus menaikkan tensi hubungan regional atas persoalan sensitif seperti Laut China Selatan.

3. Pertemuan ADMM menjadi "lapisan penguat" (*force multiplier*) berbagai pertemuan informal yang melibatkan angkatan bersenjata negara-negara ASEAN sejak tahun 2001. Ini misalnya, termasuk *ASEAN Chief of Defence Forces Informal Meeting*, *ASEAN Special Senior Officials' Meeting*, *ASEAN Chiefs of Army Multilateral Meeting*, *ASEAN Navy Interaction*, *ASEAN Air Force Chiefs Conference*, *ASEAN Military Intelligence Meeting*, dan *ASEAN Armies Rifles Meet*. ADMM sebagai *force multiplier* berbagai pertemuan informal ini penting, mengingat kerumitan tantangan tradisional dan non-tradisional di Asia Tenggara serta makin besarnya peran militer kawasan dalam menghadapi berbagai tantangan tersebut.
4. ADMM dan ADMM Plus dapat memperkuat diplomasi pertahanan bilateral sebagian besar negara ASEAN. Hal ini terutama untuk negara-negara yang tidak mampu mendukung penuh berbagai kebutuhan strategis militer mereka masing-masing (baca: anggaran dan pembelian alutsista). Sehingga, peningkatan diplomasi pertahanan multilateral melalui kerangka ADMM dan ADMM Plus 8 dapat menjadi "ujung tombak" pertahanan negara untuk menjaga stabilitas kawasan, sekaligus memperserat jaringan hubungan bilateral. Dengan kata lain, peningkatan keterlibatan sebuah negara dalam diplomasi pertahanan multilateral dapat "mengamankan" lingkungan eksternal tanpa harus bergabung dalam sebuah pakta militer. Stabilitas eksternal ini penting bagi stabilitas ekonomi dan politik domestik serta integrasi ekonomi kawasan.

### C. Rekomendasi

Dalam kepemimpinannya di ASEAN tahun 2011, berikut adalah agenda-agenda yang harus diprioritaskan oleh Indonesia:

1. Mendorong pembangunan berbagai pusat informasi tentang ASEAN yang dikoordinasikan di bawah Sekretariat ASEAN dalam rangka mensosialisasikan ASEAN kepada masyarakat di negara-negara anggota ASEAN. Negara-negara anggota dapat bekerjasama dengan sektor swasta dalam penyediaan fasilitas serta dana yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut, selain dari anggaran ASEAN sendiri.
2. Terkait dengan AICHR:
  - Memperjuangkan pembentukan Deklarasi HAM yang mengandung nilai-nilai HAM yang bersifat universal pada tahun 2011.
  - Mempersiapkan poin-poin yang akan disampaikan dalam *review ToR AICHR* yang dijadwalkan pada awal tahun 2012.
  - Terkait dengan isu pelanggaran HAM Myanmar:
  - Melakukan pendekatan, termasuk memberikan tekanan politik, yang diperlukan dalam rangka mendesakkan prinsip perlindungan HAM yang telah menjadi prinsip ASEAN sesuai dengan Piagam ASEAN.
3. Terkait dengan custom modernisation, standard & conformance dan infrastruktur:

Mendorong penerapan National Single Window (NSW) di negara-negara ASEAN karena Indonesia tergolong lebih maju dari negara anggota lainnya dalam mengimplementasi NSW. Salah satunya adalah dengan memberikan saran kepada donor untuk memfokuskan bantuan kepada negara-negara CLMV yang lebih lambat daripada negara ASEAN-5 dalam mengoperasikan NSW. Selain itu, untuk kelancaran arus barang melalui ASEAN Single Window, perlu diprioritaskan pula penyelesaian harmonisasi klasifikasi produk yang telah dimulai dalam ASEAN Harmonised Tariff Nomenclature.

Setelah penurunan tarif hampir selesai dilaksanakan dan fasilitasi perdagangan tengah diupayakan, harmonisasi standar produk menjadi isu yang perlu dimajukan di ASEAN untuk menghindari kemungkinan penggunaan syarat standar produk sebagai alat proteksi. Dengan harmonisasi standar produk, melalui MRA, akses pasar produsen menjadi lebih luas dan hal ini



menguntungkan para produsen khususnya UKM yang biasanya paling dirugikan karena produknya terhambat oleh ketatnya syarat standar produk negara tujuan. Indonesia perlu mengusahakan kesungguhan komitmen politik negara-negara anggota dalam implementasi MRA ini. Misalnya, dengan mengadopsi MRA ke dalam peraturan domestik tiap-tiap negara dimana peraturan tersebut bersifat mengikat, bukan berupa himbauan.

Memprioritaskan sektor jasa, mengingat kemajuan integrasi di sektor ini masih berjalan lambat dibandingkan sektor barang. Liberalisasi sektor jasa dapat lebih dulu difokuskan pada sektor jasa yang merupakan prioritas ASEAN. Implementasi MRA yang sudah ada untuk tujuh profesi jasa dapat menjadi penekanan Indonesia dalam masa kepemimpinannya.

- Untuk meningkatkan relevansi ASEAN bagi masyarakat di berbagai pelosok kawasan dan untuk meningkatkan daya tarik ASEAN di tataran global, infrastruktur perlu dibangun untuk menghubungkan berbagai daerah secara ekonomi dan sosial. Dari berbagai inisiatif pembangunan infrastruktur yang telah ada, yang masih kurang adalah inisiatif pembangunan infrastruktur yang melibatkan dua negara kepulauan (Indonesia dan Filipina) dengan negara ASEAN lainnya di sebelah barat kawasan. Oleh karena itu, Indonesia dapat mengajukan inisiatif ini. Salah satu bentuk riilnya adalah dengan memperkuat kerja sama investasi infrastruktur antar negara anggota ASEAN.

5. Terkait dengan diplomasi pertahanan ASEAN:

- *Pertama*, memperluas mandat kerja sama ADMM untuk mencakup formulasi agenda kerja (*action plan*) yang dapat diimplementasikan negara-negara ASEAN dan tidak hanya sekedar meneruskan berbagai deklarasi kerja sama.
- *Kedua*, berinisiatif untuk memperdalam kerja sama antar militer ASEAN dalam ranah yang lebih konkret. Ini misalnya, mencakup peningkatan pertukaran perwira militer ASEAN (dari level akademi hingga Sesko), kerja sama teknologi industri pertahanan, dan bahkan pembangunan *ASEAN Regional Defense University*.

- *Ketiga*, mengkapitalisasi kemajuan pembahasan isu-isu pokok dalam ADMM selama ini dan mendorongnya lebih jauh untuk menciptakan *common operating framework*. Dalam bidang keamanan maritim misalnya, Indonesia dapat mendorong pembahasan formulasi *Standard Operating Procedures for Incidents at Sea*.
- *Keempat*, "memanfaatkan" hubungan baik dan kemitraan strategisnya dengan negara-negara besar seperti AS, China, Australia, Rusia, dan India untuk menjembatani berbagai ketegangan antara negara-negara ASEAN dengan negara-negara besar tersebut. Dalam kasus Laut China Selatan misalnya, Indonesia bisa mengulang format *Jakarta Informal Meeting* di sela-sela ADMM atau ADMM Plus 8.
- *Kelima*, berinisiatif untuk mendorong proses institusionalisasi ADMM. Ini misalnya dengan meningkatkan frekuensi pertemuan, formulasi *ASEAN Regional Strategic Blueprint for 2020*, dan menambah jumlah pertemuan eselon dua atau tiga dari masing-masing kementerian pertahanan negara-negara ASEAN.

## CATATAN AKHIR

<sup>1</sup> Lilian Budianto, "RI poised to show more leadership", The Jakarta Post, 30 April 2010.

<sup>2</sup> ASEAN 6 adalah Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Brunei Darussalam. *Inclusion List* adalah daftar produk yang akan segera diliberalisasi dengan penurunan hambatan baik tarif maupun non-tarif.

<sup>3</sup> Mutual Recognition adalah negara-negara saling mengizinkan masuknya produk yang diproduksi dan dipasarkan di negara lain dengannya perjanjian dibuat.

<sup>4</sup> Dua belas sektor prioritas integrasi ASEAN adalah produk pertanian, transportasi udara, otomotif, e-ASEAN, elektronik, perikanan, kesehatan, karet, tekstil dan produk tekstil, pariwisata, kayu, dan logistik.

<sup>5</sup> Tujuh MRA yang telah disepakati adalah untuk profesi di bidang akuntansi, arsitektur, perawat, kedokteran dan kedokteran gigi, surveying qualification, engineering, dan pariwisata.



## ARTIKEL

---

# Korupsi, Kekuasaan, dan Patronase Politik

*Amich Alhumami*

*Artikel ini mengkaji mengenai masalah korupsi dalam konteks politik dan kekuasaan dengan melihat apakah sistem pemerintahan—otoriter dan demokrasi—berpengaruh pada tingkat dan praktik korupsi. Analisis berfokus pada pola-pola korupsi politik dengan mengkaji apakah nilai-nilai budaya berpengaruh pada pandangan masyarakat mengenai korupsi dan sikap moral masyarakat terhadap perilaku korupsi. Hipotesis pokok artikel ini adalah: korupsi menjadi akut dan terus merajalela di Indonesia karena berkelindan dengan patronase politik, yang dikukuhkan melalui sistem oligarki politik dan praktik kartel politik untuk melanggengkan kekuasaan.*

## PENDAHULUAN

Salah satu hal yang paling dibenci rakyat Indonesia dari rezim despotik Orde Baru adalah korupsi yang menggurita. Publik meyakini, gurita korupsi bersumber dari kekuasaan tersentralisasi dan pemerintahan otoriter. Sementara itu, era reformasi telah mengubah secara fundamental cara pengelolaan negara dengan mengganti sistem politik dan struktur pemerintahan. Sistem politik baru tak memberi ruang bagi adanya kekuatan tunggal—lembaga kepresidenan dan sosok presiden yang menggenggam dan mendominasi seluruh sumber daya politik (partai politik/parpol, militer, birokrasi) seperti pengalaman rezim Orde Baru—yang menjadi pusat kekuasaan yang dianggap sebagai akar dan menyuburkan praktik korupsi. Sistem

politik demokrasi membuat kekuasaan tak lagi mengalami sentralisasi, tetapi menyebar ke berbagai lembaga politik dan pemerintahan.

Akan tetapi, sungguh tak terbayangkan sama sekali, ternyata yang terjadi justru sebaliknya. Korupsi bahkan makin meluas dan mengalami proliferasi seiring dengan persebaran kekuasaan dan kewenangan di lembaga-lembaga politik dan pemerintahan. Praktik korupsi yang dikecam sebagai penyakit akut pemerintahan otoritarian Orde Baru, kini tumbuh pesat bahkan kian merajalela dalam pemerintahan demokratis di era reformasi. Keyakinan lama bahwa sumber korupsi adalah kekuasaan yang terpusat gugur dengan sendirinya. Sama seperti pemerintahan otoriter, sistem pemerintahan demokratis pun menyuburkan korupsi. Apa yang menyebabkan korupsi terus berkelanjutan, yang faktanya tak berasosiasi dengan tipe pemerintahan tertentu: otoriter atau demokrasi? Apakah elemen budaya masyarakat berpengaruh pada praktik korupsi? Bagaimana kaitan antara korupsi dan patronase politik?

## DEFINISI DAN PEMAHAMAN KORUPSI

Para sarjana ilmu-ilmu sosial punya definisi dan pengertian yang bervariasi mengenai korupsi, yang memicu perdebatan panjang sebagaimana dapat ditelusuri dalam karya-karya akademik mereka. Memang tak mudah merumuskan apa yang disebut korupsi karena ada pemahaman yang berlainan pada tiga tingkatan: (1) korupsi yang didefinisikan oleh otoritas penegak hukum, (2) korupsi yang berdampak pada kehidupan masyarakat, dan (3) korupsi yang dipersepsi dan diinterpretasi oleh masyarakat umum yang kemudian berkembang menjadi opini publik.<sup>1</sup> Pemahaman mengenai korupsi pada tiga tingkatan ini bisa saja saling berbeda sehingga melahirkan kontroversi, seperti terlihat dalam banyak kasus korupsi yang diberitakan oleh media massa. Kontroversi mengenai korupsi muncul karena dua hal: (1) ada kepentingan politik tertentu (propaganda

---

<sup>1</sup> Penjelasan dan ulasan lebih mendalam mengenai pengertian dan konsep korupsi dalam konteks politik dapat dilihat dalam artikel John Gardiner, "Defining Corruption," dalam Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston (eds.) *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Harvard University Press, 2001.



untuk menyerang, defamasi, dan merusak kredibilitas lawan politik); dan (2) ada pemahaman, persepsi, dan interpretasi yang berlainan mengingat definisi korupsi yang dirujuk tidak sama. Namun, definisi korupsi yang lazim dipakai banyak pihak merujuk rumusan yang dibuat Transparency International yakni *'the abuse of entrusted power for personal gain'* dan rumusan serupa dari World Bank yaitu *'the misuse of public power for private benefit.'* Definisi ringkas ini tampaknya merujuk pada pengertian klasik (akhir 1960-an) tentang korupsi yang dirumuskan secara agak panjang oleh ahli ilmu politik Joseph S. Nye:

*Corruption is behavior which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private regarding uses).<sup>2</sup>*

Berbagai rumusan di atas sesungguhnya menjelaskan mengenai korupsi politik yakni ketika pejabat negara menyalahgunakan kekuasaan atau menyelewengkan otoritas dan wewenang untuk meraih keuntungan pribadi. Namun, penting dicatat praktik korupsi pasti terkait pula dengan pihak-pihak lain di luar struktur pemerintahan. Korupsi politik jelas melibatkan kerja sama antara dua pihak: pejabat yang memangku kekuasaan di lembaga publik dan pebisnis yang berada di sektor swasta. Bentuk korupsi politik bisa beraneka rupa, seperti (i) pengambilan dana publik yang menjadi sumber pendapatan negara; (ii) penggelapan pajak; (iii) penyunatan alokasi anggaran pembangunan; (iv) permintaan komisi untuk proyek-proyek yang didanai pemerintah; (v) penyuapan untuk memuluskan proses legislasi, pembuatan kebijakan publik, persetujuan anggaran belanja negara; dan banyak lagi yang lain. Korupsi politik terjadi bila ada pelanggaran dua hal pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan,

<sup>2</sup> Lihat Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2. [June, 1967], pp. 417-427.

yaitu: (1) *'the breaking of the formal rules that regulate a position of political authority'* dan (2) *'unethical behavior which violates the norms of the system of political order'* (Blake & Martin 2006; Amundsen 2006; Della-Porta 1999). Korupsi politik termasuk kategori tingkat tinggi yang melibatkan elite-elite politik dan pejabat publik yang menduduki posisi penting di lembaga pemerintahan. Dalam praktiknya korupsi jenis ini berlangsung sistemik, terbungkus rapih, dan punya lapisan pengamanan yang relatif kuat, sehingga lazim disebut *organized corruption in hierarchies*. Korupsi politik yang terorganisasi rapih dan berjenjang mengikuti struktur pemerintahan ini dapat dilukiskan: *'as high ranking officials cover up lower-level corruption in exchange for bribes, corruption at high levels of a government administration feeds on lower-level corruption, while at the same time shielding it, and each level is encouraged by the other'* (Rose-Ackerman 1999: 27).

Korupsi memang selalu berkaitan dengan kekuasaan dan para pemegang kekuasaan yang sangat dominan cenderung terlibat korupsi, terutama bila tidak ada mekanisme kontrol, transparansi, dan akuntabilitas. Namun jika diamati secara seksama, korupsi yang terus berulang tidak semata-mata disebabkan lemahnya kontrol publik (media massa, masyarakat sipil, organisasi sosial, Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM); atau, tidak adanya keterbukaan dan pertanggungjawaban publik. Banyak pihak menilai, korupsi yang terus marak terkait pula dengan masalah budaya masyarakat, yang langsung maupun tidak langsung bersinggungan dengan praktik korupsi. Maka, ada baiknya dilihat pula dimensi budaya sebuah bangsa untuk memahami problem korupsi.

## KORUPSI: HUKUM, BUDAYA, DAN SISTEM PERTUKARAN

Dilihat dari perspektif hukum, korupsi merupakan tindak kejahatan yakni suatu perbuatan yang melanggar hukum dan undang-undang. Dalam banyak kasus, korupsi adalah produk dari *organized crime activities* yang melibatkan tokoh-tokoh kunci dalam badan negara dan pejabat pemerintahan yang punya akses pada sumber daya ekonomi politik, sehingga korupsi menjelma menjadi *state crime* atau *state capture* (Green & Ward 2004; Rose-Ackerman 1999). Karena itu,



penegakan hukum terhadap para pelaku korupsi harus dijalankan dengan tegas tanpa kompromi, untuk mencegah merajalelanya praktik korupsi seperti ungkapan berikut: *'in order to reduce corruption criminal law must be imposed, and penalties consequently need to be set to achieve effective deterrence'* (Rose-Ackerman 2002). Dengan demikian, upaya pencegahan korupsi lebih banyak bertumpu pada sistem hukum sebagai mekanisme penangkal kejahatan korupsi. Namun, dalam kenyataannya praktik korupsi sudah mencengkeram hampir seluruh lembaga negara dan birokrasi pemerintahan, sehingga penegakan hukum seolah tidak efektif sama sekali. Hukum tidak sepenuhnya dapat dijadikan instrumen untuk mencegah korupsi. Karena itu, korupsi tak bisa dipahami hanya dari sudut pandang hukum semata atau didekati hanya melalui perspektif legal belaka, mengingat korupsi itu bersifat *shadowy subject* yang acapkali dipahami secara berlainan bergantung pada latar belakang budaya suatu masyarakat.

Setiap masyarakat punya nilai dan norma yang mungkin saja berbeda dalam memahami korupsi, sehingga pandangan mereka pun bervariasi satu sama lain. Konsep korupsi serupa dengan konsep keadilan atau kebebasan yang maknanya bergantung pada persepsi individual. Setiap orang atau sekelompok orang punya interpretasi yang berbeda terhadap konsep keadilan dan kebebasan yang seringkali amat subyektif. Perbandingan ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa makna korupsi bisa relatif bergantung pada bagaimana orang atau masyarakat memahami korupsi, yang merujuk pada nilai-nilai budaya masyarakat bersangkutan. Kajian yang dilakukan oleh Pardo (2004), Shore & Haller (2005), dan Barr & Serra (2006) menjelaskan bahwa setiap masyarakat punya preferensi nilai budaya, yang berpengaruh pada cara pandang terhadap korupsi. Latar belakang budaya yang beragam ikut menentukan bagaimana masyarakat melihat masalah korupsi. Pandangan mereka dapat diringkas sebagai berikut:

*People from different cultures have their own definition of corruption and each society with such diverse cultural backgrounds may propose distinct concepts of the things that might or might not be categorized as corruption. Indeed, corruption is a changing phenomenon in which some of its aspects are culturally specific and its conceptualization is often affected by personal*

*interest, individual preference, cultural value, local custom, social norm and socio-economic status.*<sup>3</sup>

Ungkapan di atas sejalan dengan konsep *cultural relativism*—sebuah gagasan yang mengandaikan bahwa budaya yang beragam harus dipahami menurut konteks masyarakat bersangkutan, dan tidak bisa dipahami atau dinilai berdasarkan standar budaya masyarakat lain. Doktrin relativitas budaya ini sangat dominan dalam wacana publik tentang korupsi, terutama di negara-negara sedang berkembang. Suatu perbuatan yang dikategorikan korupsi menurut standar budaya masyarakat Barat, sangat mungkin dianggap suatu hal yang lazim bagi masyarakat non-Barat. Sebagai contoh, di negara-negara Eropa Barat seperti Inggris, Belanda, Jerman, atau Perancis, merekrut anggota keluarga dan kerabat untuk bekerja di lembaga pemerintahan; atau mengutamakan kroni, kelompok, dan pihak yang punya hubungan dekat dengan pejabat negara dalam mengalokasi sumber daya publik merupakan bentuk korupsi. Tetapi, hal yang sama dianggap merupakan bagian dari *familial obligations* yang lumrah dan bisa diterima sebagaimana dapat dijumpai di banyak negara di kawasan Asia, Afrika, Amerika Latin, atau Eropa Timur, karena nilai-nilai budaya yang berlaku di dalam masyarakat bersangkutan adalah *communal patrimony*. Jadi, relativitas budaya tampak nyata, betapa setiap masyarakat punya persepsi yang berbeda mengenai apa yang dikategorikan korupsi dan apa yang bukan termasuk kategori korupsi. Ilustrasi inilah yang dimaksud Pardo (2004) dan Shore & Haller (2007) ketika mengemukakan:

*The different perceptions of the same phenomenon lead us to take into consideration of the cultural and symbolic worlds to which people belong, showing that there is a problematic definition of what is and what is not corrupt behavior since cultural standards among nations may relativize the concepts of corruption.*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Lihat Italo Pardo (ed.). *Between Morality and Law: Corruption, Anthropology, and Comparative Society*. London: Ashgate Publishing Ltd, 2004; Cris Shore & Dieter Haller (Eds.). *Corruption: Anthropological Perspective*. London: Pluto Press, 2005; Abigail Barr & Danila Serra. *Culture and Corruption*. Global Poverty Research Group [GPRG]-Economic and Social Research Council [ESRC]. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, 2006.

<sup>4</sup> Lihat Italo Pardo (ed.). *Between Morality and Law: Corruption, Anthropology, and Comparative Society*. London: Ashgate Publishing Ltd, 2004; juga Cris Shore & Dieter Haller (Eds.). *Corruption: Anthropological Perspective*. London: Pluto Press, 2005.



Relativitas budaya sangat jelas terlihat, misalnya, dalam tradisi *gift-giving* sebagai penjelmaan sistem pertukaran, yang dapat ditemukan di dalam masyarakat tradisional yang berkarakter *face-to-face community*. Corak masyarakat demikian ditandai oleh hubungan patronase, kekerabatan, dan pertemanan yang sangat kental. Dalam masyarakat yang hubungan antarwarganya bersifat *face-to-face*, tradisi *gift-giving* melambangkan *balanced reciprocity* yang bertujuan untuk membangun relasi sosial yang harmonis, menghargai antarwarga masyarakat, memperkuat solidaritas sosial, dan meneguhkan daya rekat di antara kelompok-kelompok di dalam masyarakat bersangkutan. *Gift-giving* merefleksikan moralitas publik—penghargaan, penghormatan, pelayanan, kepedulian, ketulusan—yang dimaksudkan untuk menciptakan kerukunan dan membangun keselarasan dalam kehidupan bermasyarakat. *Gift-giving* merupakan manifestasi dari pola hubungan sosial yang akrab, dekat, dan guyub yang menunjukkan betapa *civic engagement* di antara warga masyarakat itu sangat kuat.<sup>5</sup> Sistem pertukaran merujuk pada teori klasik Marcel Mauss 'The Gift' yang menegaskan, *gift exchange* bukan sekadar pertukaran barang/benda/materi semata, tetapi juga melambangkan *moral obligations* pada tiga tingkatan, yaitu:

(1) *the obligation to give gifts is to preserve authority, if one is a clan chief, and to maintain high rank among the chiefs of tribe, as well as to show oneself as generous and thus as deserving of respect; (2) the obligation to accept gifts is to express respect and sincerity to the giver, and concurrently proves one's own generosity showing that one is not afraid of having to reciprocate; and (3) the obligation to reciprocate the gift is to demonstrate that one's honor is at least equivalent to that of the original giver.*<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Penjelasan dan diskusi lebih mendalam mengenai tema ini dapat dilihat antara lain dalam Maurice Godelier. *The Enigma of the Gift*. Chicago: University of Chicago Press, 1999; Karen Sykes. *Arguing with Anthropology: An Introduction to Critical Theories of the Gift*. London: Routledge, 2005; Garry P. Ferraro, *Cultural Anthropology: An Applied Perspective*. London: Thomson Wadsworth, 2006; Cris Hann, "The Gift and Reciprocity: Perspectives from Economic Anthropology" dalam S. Kolm & Jean Mercier Ythier (ed.), *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, Elsevier, edition 1, volume 1, number 1, September 2006; dan John F. Sherry, "Gift-giving in Anthropological Perspectives," *Journal of Consumer Research*, Vol. 10, September 1983, pp. 157-168.

<sup>6</sup> Lihat Marcel Mauss, *The Gift: the Form and Function for Exchange in Archaic Societies*. London: Routledge, [1954], 2006.

Dalam perspektif demikian, *gift-giving* mensyaratkan 'pengembalian pemberian hadiah' sebagai bentuk ikatan moral di antara pihak-pihak yang terlibat dalam pertukaran hadiah. Selanjutnya, Marcel Mauss membedakan dua kategori pertukaran hadiah: '*restricted exchange*' dan '*generalized exchange*.' Yang pertama berfungsi sebagai wahana untuk menguatkan hubungan sosial di antara kelompok masyarakat; dan yang kedua berfungsi sebagai instrumen untuk meneguhkan ikatan kewargaan dan kohesi sosial di antara sesama warga masyarakat. Norma sosial ini bersifat mengikat seluruh warga masyarakat dan merupakan '*principal component of moral codes*' yang mendasari sistem pertukaran di dalam masyarakat bersangkutan (Gouldner 1960; Befu 1977). Namun demikian, dalam konteks masyarakat modern, sistem pertukaran melalui *gift-giving* dapat ditafsirkan sebagai penyuapan, yang merupakan salah satu bentuk korupsi, terutama bila terkait dengan pejabat publik yang memegang jabatan dan menduduki posisi penting di lembaga pemerintahan. Sebab, *gift-giving* yang berhubungan dengan jabatan publik dianggap bertentangan dengan prinsip imparialitas. Dalam hal ini, *gift-giving* yang semula merupakan kewajiban moral kemudian berubah menjadi perbuatan yang termasuk kategori *wrongdoing*, *profiteering*, *misconduct*, *dishonesty*, *treachery*. Bila pemberian hadiah didasari oleh favoritisme dan dengan maksud untuk mendapatkan pengembalian hadiah dalam bentuk apa pun, yang dikaitkan dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik, maka hal tersebut dapat digolongkan praktik korupsi. Namun, pandangan ini masih menyisakan masalah (dalam pengertian ketidakmampuan para pihak melakukan pemilahan terhadap dua urusan yang berbeda), sebab korupsi sesungguhnya adalah konsep modern yang muncul dalam praktik pemerintahan modern.

Dalam wacana modernitas yang merujuk pada mazhab Weberian, setiap pejabat publik atau aparatur birokrasi di lembaga pemerintahan harus memisahkan dengan tegas antara *public affairs* (semua urusan yang terkait dengan kepentingan publik) dengan *private businesses* (semua urusan yang terkait dengan kepentingan personal).<sup>7</sup> Sedangkan

<sup>7</sup> Lihat Max Weber, "Bureaucracy," dalam Aradhana Sharma & Akhil Gupta (Eds.). *The Anthropology of The State: A Reader*. London: Blackwell, 2006.



dalam masyarakat tradisional yang bercorak *communal patrimony* sulit membuat garis pembatas yang tegas di antara kedua kepentingan itu. Berbeda dengan masyarakat modern, masyarakat tradisional yang bercorak *communal patrimony* tidak mengenal pemisahan antara dua wilayah urusan (*public-private domains*) tersebut sehingga batasan antara keduanya menjadi kabur.<sup>8</sup> Selain itu, terkadang juga tidak mudah membedakan antara pemberian hadiah yang dilandasi oleh *moral obligations* dengan pemberian hadiah yang dimaksudkan untuk menyuap pejabat publik sehingga tergolong korupsi. Karena itu, dalam kajian antropologi perdebatan mengenai korupsi selalu memunculkan pandangan yang saling berlawanan menyangkut problem moralitas seperti dilansir oleh Akhil Gupta, "*corruption as a narrative and symbolic system creates conflicting statement about 'proper' and 'improper' moral behavior*" (Gupta 2005). Penting dicatat pula, batasan kepatutan dan ketidakpatutan suatu perbuatan merujuk pada standar moralitas yang tidak selalu sama antara suatu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat yang lain. Sebab, seringkali masyarakat bersikap ambivalen dan ambigu dalam merespons kasus-kasus korupsi yang melibatkan pejabat publik atau tokoh politik.

Dalam konteks Indonesia, ambivalensi masyarakat terlihat nyata dalam menyikapi kasus korupsi yang melibatkan anggota parlemen dan pejabat negara. Meskipun banyak warga masyarakat yang mengutuk praktik korupsi dan mencela tokoh-tokoh politik dan pejabat publik yang korup, namun tidak sedikit pula warga masyarakat yang justru bersimpati, mendukung, dan memberi tempat terhormat bagi mereka dalam pergaulan sosial-kemasyarakatan. Salah satu peristiwa yang relevan diajukan sebagai contoh adalah kasus penyuapan yang melibatkan anggota DPR, Abdul Hadi Djamal. AHD tertangkap tangan menerima uang suap miliaran rupiah (menurut pengakuannya, uang suap itu dibagikan kepada anggota parlemen lain, Jhony Allen Marbun, Wakil Ketua Umum Partai Demokrat) dan

---

<sup>8</sup> Kekaburan batasan antara wilayah publik-privat ini menjadi perhatian serius para sarjana ilmu-ilmu sosial dalam membuat analisis mengenai korupsi yang merujuk pada pemikiran Wax Weber tentang birokrasi modern, seperti dilakukan antara lain oleh ahli antropologi Akhil Gupta dalam "*Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State*," *American Ethnologists*. vol.22, no.2, pp. 375-402, 1995.

kemudian diadili di Pengadilan Tipikor. Namun, dalam Pemilihan Umum Legislatif, 9 April 2009, AHD tetap saja dipilih menjadi anggota DPR oleh masyarakat di daerah pemilihannya di Sulawesi Selatan.<sup>9</sup> Di antara mereka ada pula yang berdemonstrasi dan menggelar doa bersama untuk memberi dukungan, bahkan memberi gelar 'Bapak Pembangunan Daerah' karena AHD dianggap berjasa ikut membantu pembangunan infrastruktur di daerah bersangkutan. Contoh lain yang juga relevan adalah penahanan Walikota Bekasi, Mochtar Mohammad, oleh KPK atas tuduhan korupsi dana APBD. Namun, pada awal Januari 2011 lalu ribuan warga Bekasi, bahkan sebagian adalah kelompok pengajian dan majelis taklim yang mendalami ajaran moralitas agama, justru melakukan demonstrasi besar dan protes atas penahanan sang walikota di depan kantor KPK di Jl. Rasuna Said Jakarta. Mereka membela sang walikota, memberi dukungan publik, dan menuntut KPK agar Mochtar Mohammad dibebaskan dari tahanan.

Dua contoh di atas menunjukkan ambiguitas sikap moral masyarakat. Hampir semua pelaku korupsi yang menjalani proses hukum mendapat dukungan dan pembelaan dari sekelompok masyarakat karena ikatan primordial, sentimen pertemanan, pertalian kekerabatan, atau hubungan patronase politik. Alih-alih dicela, pelaku korupsi justru dianggap berjasa besar dalam memajukan daerah atau berkontribusi penting dalam pembangunan di bidang-bidang tertentu. Maka, lumrah belaka bila muncul pertanyaan etik: standar moralitas mana yang dijadikan rujukan oleh masyarakat ketika memilih tokoh politik yang menjadi terdakwa kasus korupsi, jika korupsi dianggap merupakan perbuatan tercela? Bila korupsi adalah perbuatan tidak terpuji, mengapa pelaku korupsi justru diberi penghormatan sedemikian tinggi dengan tetap memilih mereka menjadi anggota parlemen, menjadi pejabat publik, dan menduduki jabatan penting di lembaga negara? Sebagaimana diketahui, kasus

---

<sup>9</sup> Problem teknis yakni nama AHD tak bisa begitu saja dihapus dari daftar nama calon anggota legislatif yang tertulis di kertas pemilihan diabaikan dalam analisis ini. Pokok perkara yang sedang didiskusikan adalah preferensi masyarakat untuk tetap memilih yang bersangkutan dengan berbagai macam alasan dan pertimbangan. Untuk kepentingan pemilu legislatif, mereka tak menghiraukan fakta bahwa AHD berstatus terdakwa kasus korupsi.



Abdul Hadi Djamal dan Mochtar Mohammad sudah menjadi peristiwa lazim dalam praktik politik di Indonesia. Selain mereka berdua, masih ada ratusan pejabat publik: gubernur, bupati, walikota, politisi dan (mantan) menteri di seluruh penjuru negeri yang terbelit kasus korupsi. Kasus ini dengan jelas merepresentasikan ambiguitas publik dan moralitas ganda di dalam masyarakat. Karena itu, dalam upaya memahami korupsi perlu juga dilihat budaya politik yang menjadi basis dalam kehidupan perpolitikan nasional. Dalam kasus Indonesia, dimensi budaya politik ini justru yang sangat menarik, namun acapkali diabaikan dalam membuat analisis mengenai praktik korupsi.

## KORUPSI DAN BUDAYA POLITIK PATRIMONIAL

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa nilai-nilai budaya memberi pengaruh penting pada masyarakat dalam memahami korupsi. Dalam kajian ilmu-ilmu sosial, praktik korupsi banyak dijumpai di dalam masyarakat yang berbudaya patrimonial—meskipun tak terbatas hanya di dalam masyarakat tradisional saja—terutama di negara-negara sedang berkembang di kawasan Asia, Afrika, atau Amerika Latin.<sup>10</sup> Di dalam masyarakat berbudaya patrimonial, korupsi tercipta melalui jaringan kekuasaan dan hubungan personal dengan menggunakan pola *patron-clientage*. *Patron-clientage* adalah pola hubungan informal antara orang atau sekelompok orang yang berbeda status sosial, yang terbentuk melalui *webs of power and personal relations* (Shore & Haller 2005; Piattoni 2001). Di sini, ada pihak yang berperan sebagai ‘patron’ karena punya kedudukan sosial tinggi dan menguasai sumber daya ekonomi politik; dan ada pihak yang berperan sebagai ‘client’ yang menjadi pengikut, anak buah, atau tertanggung yang punya ketergantungan kepada sang patron, seperti

---

<sup>10</sup> Kajian lebih lanjut dan mendalam mengenai tema ini dengan ilustrasi lebih detil dapat dilihat dalam kertas-kerja Mushtaq Khan, “A Typology of Corrupt Transaction in Developing Countries.” *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption*, 2005, 27 (2): pp. 12-21; dan “Patron-client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia,” *The European Journal of Development Research*, Volume 10, Issue 1 June 1998, pp. 15-39; juga Marun Kisirwani, *Patron-client Politics and Bureaucratic Corruption*. Indiana University, International Development Research Center (Bloomington), 1994.

dilukiskan oleh Joe Kahn (1982: 98) bahwa "*patron-client relation model is used to (i) describe a dyadic tie between individuals with different access to power and wealth and to (ii) explain all interactions between superiors and inferiors which are defined by their place in the class structure.*" Jadi, pola hubungan patronase ditandai oleh ketidaksetaraan kedudukan dan status di antara pihak-pihak yang berada dalam jaringan relasi sosial itu. *Patron* adalah pihak yang mengendalikan kekuasaan, menguasai dan mengatur alokasi dan distribusi sumber daya, serta memberi perlindungan kepada *client*. Sedangkan *client* berada pada posisi subordinasi, tidak punya kuasa, tidak berdaya, sehingga bergantung sepenuhnya kepada sang patron. Penjelasan lebih lanjut mengenai pola hubungan patronase merujuk pandangan antropolog Niels Mulder (1996: 70-1) yang mengemukakan:

*The patron-clientage model evidently appears in a vertical chain of leader-follower relationships showing that by nature it is hierarchical, tying people together in personal bonds of unequal moral and material worth, in which the higher cares and the lower obeys and follows; patrons are resourceful and capable of attracting and protecting followers.*

Dalam hal ini, pihak patron yang punya kekuasaan membagi dan mendistribusikan sumber daya ekonomi politik kepada para *clients* dengan imbalan mendapat dukungan, pengabdian, kesetiaan, dan loyalitas yang hampir tanpa batas. Berbagai sumber menyebut, pola hubungan patron-client diturunkan dari tradisi negara patrimonial; para 'penguasa pemurah hati' mengangkat seseorang menjadi pejabat negara atau memecat seseorang dari jabatan di pemerintahan sepenuhnya atas pertimbangan favoritisme. Kedudukan dan jabatan merupakan anugerah yang diberikan oleh *the benevolent rulers* dengan syarat mutlak ketundukan, kepatuhan, dan kesetiaan (Anderson 1990; Liddle 1996). Dalam banyak hal, patronase politik cenderung mengabaikan asas kepatutan yang dapat menurunkan legitimasi pemegang kekuasaan serta mengabaikan prinsip-prinsip dasar kompetensi dan meritokrasi, karena yang lebih diutamakan adalah preferensi personal. Karena itu, patronase berkaitan erat dengan *political cronyism* yang ditandai oleh perlakuan istimewa dengan memberikan privilese kepada keluarga, teman, orang dekat, dan kelompok terutama



dalam proses distribusi sumber daya publik dan pembagian jabatan-jabatan publik. Terkait hal ini, ahli sosiologi Eisenstadt & Roniger (1984) mengidentifikasi empat elemen penting dalam hubungan patronase, yaitu: (1) *the dyadic, personal nature of the relation*, (2) *the simultaneous exchange of unspecified bundles of resources*, (3) *the sense of obligation inherent of the relation, often verging on emotional attachment*, and (4) *the informal, semi-legal character of the relation*.<sup>11</sup>

Mengingat sifat hubungan patronase yang sangat personal, maka politik yang didasarkan pada *patron-clientage* cenderung mudah terseret ke praktik korupsi. Hal ini disebabkan patronase politik dapat menciptakan hegemoni kelompok elite, yang kemudian mengalami pelembagaan di dalam badan-badan negara dan struktur pemerintahan sehingga mendorong terjadinya korupsi politik. Korupsi politik yang lahir dari hubungan *patron-clientage* ini menjelma dalam aneka rupa, seperti pengangkatan pejabat-pejabat publik, promosi untuk pos-pos penting dan strategis di lembaga pemerintahan, pemberian kontrak-kontrak dan proyek-proyek pemerintah, bahkan penerimaan pegawai negeri sipil di birokrasi pemerintahan.

Motif dasar patronase politik adalah pelanggaran kekuasaan dan akumulasi kapital sehingga dominasi dan hegemoni dapat berlangsung dalam waktu lama. Sirkulasi kekuasaan pun hanya bergerak memutar di antara kerabat, kroni, dan kelompok yang berada dalam lingkaran kekuasaan. Demikian pula persebaran sumber daya publik hanya mengalir pada kelompok yang amat terbatas saja. Dalam banyak kajian dikemukakan, tradisi politik patronase ini telah hidup dan berkembang selama berpuluh tahun di bumi Indonesia, dan terus berlanjut bahkan ketika negara ini sudah menganut sistem demokrasi modern sekalipun. Maka, tak heran bila korupsi menemukan lahan subur dan terus berkembang seperti pengamatan Dwight King berikut:

*Indonesia's governmental corruption can be illustrated in two ways: (1) it involves the buying and selling of influence or power over public policy in ways that benefit only particular individuals or groups (e.g., families, cronies, clients); and (2) the corrupt behavior is more easily protected behind a facade*

---

<sup>11</sup> Lihat Shmuel Eisenstadt & Luis Roniger. *Patrons, Clients and Friends*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

*of legality because of the corrupt official's position [with the use of patronage style].<sup>12</sup>*

Penjelasan budaya politik patrimonial yang memicu praktik korupsi menemukan bentuk paling konkret dalam kegiatan bisnis di Indonesia. Para pelaku bisnis—terpaksa atau sukarela—tunduk pada keadaan yang mengharuskan untuk memiliki koneksi politik dengan pejabat negara dan politisi di parlemen, karena mereka adalah pemegang kekuasaan sehingga punya akses yang luas ke sumber daya ekonomi. Koneksi politik ini sangat penting dan menentukan agar pelaku bisnis bisa memperoleh apa yang disebut *state-financed contracts*, dan sekaligus menjadikan para pemegang kekuasaan—pejabat negara, anggota parlemen, dan birokrat—sebagai pengayom untuk memberi perlindungan dalam kegiatan bisnis yang mereka jalankan. Untuk itu, para pelaku bisnis harus bersedia memberikan suatu imbalan tertentu sebagai balas jasa (*payback*) atau upeti (*gift*) kepada pemegang kekuasaan, sekaligus merupakan barter atau bentuk pertukaran karena mereka telah memberi proyek dan bersedia menjadi pelindung dalam pelaksanaan proyek itu.<sup>13</sup> Dalam perspektif demikian, korupsi selalu menggunakan pola baku yang melibatkan tiga kekuatan yang saling menopang, yaitu: (i) pemegang kekuasaan; (ii) partai politik, elite politik, kelompok kepentingan; dan (iii) pengusaha, makelar politik, calo proyek.

Masing-masing pihak dari ketiga kekuatan tersebut punya kepentingan, baik bersifat individual maupun kolektif; setiap pihak mengambil manfaat dan keuntungan dari pihak lain dalam posisi dan peran masing-masing. Mereka dipertautkan dalam suatu jalinan relasi kuasa yang saling menguntungkan, yang disertai komitmen

<sup>12</sup> Lihat Dwight Y. King, "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?" *Journal of International Affairs*, vol.52, no.2, Spring, pp. 603-624, 2000. Sebagai rujukan tambahan mengenai praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam tradisi politik patronase dapat dilihat pula dalam Fiona Robertson-Snape, "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia." *Third World Quarterly*, vol 20, no. 3, pp. 589-602, 1999.

<sup>13</sup> Pola pertukaran yang demikian ini merupakan modus khas dalam praktik korupsi politik di mana aktor-aktor politik dan pebisnis saling bekerja sama untuk suatu kepentingan ekonomi-politik, yang memberi keuntungan bagi kedua belah pihak. Kajian mengenai pola pertukaran dalam korupsi politik dapat dilihat dalam Donatella Della-Porta, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, Aldine de Gruyter, 1999.



untuk mencapai tujuan bersama dan meraih target tertentu yang disepakati. Praktik korupsi yang terkait dengan kekuasaan ini menjadi lebih rumit dan sulit diurai karena dibangun atas dasar oligarki, yang berpusat pada kelompok-kelompok elite dan partai politik. Dalam praktik politik kontemporer, elite-elite politik cenderung membangun oligarki untuk dua kepentingan sekaligus: mempertahankan kekuasaan selama mungkin dan melakukan proteksi dan penguasaan sumber daya ekonomi guna memobilisasi dukungan finansial bagi keberlanjutan kekuasaan. Maka, tak terelakkan praktik yang demikian ini kemudian memicu berbagai skandal korupsi di antara elemen-elemen penyokong bangunan oligarki politik itu.<sup>14</sup> Pola umum korupsi yang demikian mengalami komplikasi lebih mendalam lagi karena masing-masing kekuatan dalam bangunan oligarki itu berupaya untuk saling melindungi dan menutup celah bagi kemungkinan adanya investigasi. Untuk lebih jelasnya, kompleksitas korupsi yang telah terpola dalam oligarki politik dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

**Bagan: Pola Umum Korupsi**



Bagan di atas mengindikasikan betapa para pemegang kekuasaan berada pada posisi dominan, punya pengaruh kuat, dan sangat po-

<sup>14</sup> Diskusi lebih mendalam mengenai tema ini antara lain dapat dilihat dalam George Junus Aditjondro, *Korupsi Kepresidenan: Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga*. Yogyakarta: LKiS, 2006.

*werful*, karena mereka memiliki kewenangan dan hak-hak politik dalam urusan administrasi publik dan semua hal yang terkait dengan pengelolaan pemerintahan. Kekuasaan yang semestinya dijalankan untuk kepentingan publik dan guna mencapai kesejahteraan umum ternyata disalahgunakan oleh pemangku kekuasaan (selaku pihak pertama), untuk meraih keuntungan pribadi dan kelompok atas bantuan dan kerja sama dengan partai politik, elite politik, dan kelompok kepentingan (selaku pihak kedua). Bahkan melibatkan pula pengusaha (pelaku bisnis), makelar politik, dan calo proyek (selaku pihak ketiga) untuk melakukan apa yang disebut *the practice of hanky-panky businesses*. Jika disederhanakan, ketiga pihak tersebut memiliki kepentingan bersama antara lain: (i) distribusi sumber daya ekonomi dan politik; (ii) pembagian proyek yang didanai APBN di kalangan pengusaha dan pelaku bisnis, yang didukung oleh anggota parlemen dan parpol; (iii) persetujuan alokasi anggaran, pembuatan kebijakan publik, pengangkatan pejabat publik; (iv) ratifikasi UU, pembuatan UU, dan revisi UU; (v) penggalangan dana partai; dan (vi) transaksi di lembaga peradilan dalam bentuk jual-beli perkara, vonis pengadilan, dan makelar kasus.

Jadi, penjelasan pokok mengapa korupsi di Indonesia tetap merajalela, tidak bisa dikendalikan, dan sulit diberantas adalah karena adanya pertalian yang sangat erat antara pengusaha yang menguasai kapital dan mendominasi kegiatan ekonomi dengan pemegang kekuasaan—pejabat negara, anggota parlemen, birokrat—yang memiliki otoritas dan hak politik dalam pembuatan kebijakan dan alokasi anggaran. Namun, kekuasaan tidak sepenuhnya dijalankan untuk kepentingan kemaslahatan umum, melainkan justru untuk kepentingan pelanggaran kekuasaan itu sendiri. Hal yang lebih berbahaya lagi adalah pelanggaran kekuasaan terbentuk melalui kartel politik,<sup>15</sup> sehingga masing-masing kekuatan yang ada di dalamnya mengontrol sepenuhnya segala sumber daya ekonomi politik melalui

---

<sup>15</sup> Kartel politik sesungguhnya bukan khas politik Indonesia, namun ia juga dapat dijumpai di banyak negara, maju maupun berkembang, yang pada umumnya dibentuk untuk tujuan penggalangan dana politik. Diskusi mendalam mengenai proses pembentukan kartel politik dan potensi praktik korupsi yang terjadi dalam politik Indonesia dapat dilihat dalam Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: KPG-Lembaga Survei Indonesia, 2009.



aneka macam regulasi yang membuat mereka terproteksi. Dalam perspektif demikian, tak heran bila parpol-parpol selalu merekrut kalangan pengusaha, baik untuk dijadikan pengurus partai maupun sekadar menjadi simpatisan partai, yang kemudian berperan sebagai penyumbang dana untuk kepentingan politik. Rekrutmen semacam ini tentu saja bertujuan untuk mengamankan kepentingan ekonomi politik kedua belah pihak. Hubungan simbiotik antara keduanya membuka peluang kolusi yang berujung pada praktik korupsi.

Dalam konteks demikian, batasan antara domain publik dan domain privat menjadi samar dan sulit ditarik garis pemisah yang tegas, karena posisi yang jumbuh antara pejabat publik, pengusaha, dan politisi. Dengan pola relasi kuasa-bisnis-politik yang demikian itu rasanya sulit untuk mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan dan penyalahgunaan jabatan publik, sehingga praktik korupsi pun tak mungkin dapat dihindari. Sebab, mereka acapkali mengambil keuntungan dari jabatan publik dengan mengeksploitasi pengaruh politik untuk meraih manfaat pribadi. Untuk itu, praktik korupsi yang merajalela dan berkelanjutan harus dilihat secara lebih mendalam mengenai keterkaitan antara sektor publik dan sektor swasta dan bagaimana keduanya beroperasi dalam struktur kekuasaan dan sistem birokrasi pemerintahan dalam suatu jalinan hubungan yang saling menguntungkan. Jika oligarki elite dan kartel politik semacam ini terus berlanjut, maka dapat dipastikan korupsi tidak akan pernah berhenti. Bahkan boleh jadi korupsi akan dipahami sebagai bagian dari ongkos politik, terutama dalam sistem demokrasi yang berbiaya mahal seperti yang berlangsung di Indonesia sekarang ini.

Dalam sistem demokrasi liberal yang berlaku saat ini dengan jelas mendemonstrasikan betapa politik uang memainkan peranan sangat dominan dalam keseluruhan proses politik nasional. Maka, praktik korupsi dalam sistem politik dan pemerintahan demokratis hanya berganti pola saja dibandingkan dengan praktik korupsi pada rezim pemerintahan otoritarian Orde Baru di masa lampau. Mencermati perkembangan praktik perpolitikan nasional mutakhir, rasanya cukup beralasan bila pesimisme terus membayangi ikhtiar pemberantasan korupsi, kecuali ada argumen dan pemikiran bandingan yang dapat menunjukkan hal sebaliknya. Namun, harus dicegah agar pesimisme

tidak berkembang menjadi apatisme, karena hal itu berarti semua pihak telah kehilangan harapan sama sekali mengenai pemberantasan korupsi di Indonesia.

## PENUTUP

Berdasarkan keseluruhan pembahasan di atas, dapat dikatakan bahwa korupsi merupakan gejala sosial kompleks dan problem rumit yang berdampak luas dalam kehidupan masyarakat. Hal yang paling fundamental adalah korupsi terkait dengan struktur kekuasaan yang melekat erat pada badan-badan negara dan lembaga-lembaga pemerintahan. Korupsi merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan dan penyelewengan jabatan publik untuk meraih keuntungan pribadi dan kepentingan kelompok. Dalam konteks ini, pejabat publik yang memegang kekuasaan amat dominan berpotensi melakukan korupsi, terutama bila tanpa kontrol memadai dan bila transparansi serta akuntabilitas absen dalam pemerintahan.

Meskipun demikian, memahami korupsi harus pula diletakkan dalam konteks budaya suatu masyarakat sebagai basis untuk melakukan analisis sosial. Sebab, persepsi dan pemahaman masyarakat terhadap korupsi dipengaruhi pula oleh nilai-nilai budaya yang dianut dan berkembang di dalam masyarakat bersangkutan dengan merujuk konsep relativitas budaya. Konsep relativitas budaya inilah yang membuat masyarakat bisa berlainan pandangan dan berbeda dalam memahami korupsi, karena standar nilai-nilai budaya yang menjadi rujukan bervariasi. Masyarakat yang bercorak *communal patrimony* dan berbudaya patrimonial punya pemahaman dan pandangan yang berbeda mengenai korupsi, karena korupsi merupakan konsep modern yang diturunkan dari tradisi birokrasi Weberian, di mana ada pemisahan yang tegas antara urusan publik dan urusan privat. Dalam konteks kehidupan modern, masyarakat berbudaya patrimonial dan pola hubungan *patron-client* berkontribusi terhadap praktik korupsi yang terus berkembang subur di dalam birokrasi pemerintahan. Di sini, korupsi menjadi kian sulit dikendalikan karena relasi kekuasaan di antara aktor-aktor negara dan non-negara yang membentuk oligarki dan kartel. Mereka menjalin hubungan yang saling menguntungkan



dalam konteks ekonomi politik, dan motif utama membangun oligarki elite dan kartel politik adalah akumulasi kekayaan dan pelanggaran kekuasaan.

## KEPUSTAKAAN

- Aditjondro, George Junus. 2006. *Korupsi Kepresidenan: Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga*. Yogyakarta: LKiS, 2006.
- Amundsen, Inge. 2000. *Corruption: Definition and Concepts*. Chr. Michelsen Institute [CMI], Development Studies and Human Rights.
- , 2006. *Political Corruption*. Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute [CMI], U4-Issue-6.
- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel*. KPG-Lembaga Survei Indonesia.
- Anderson, Benedict. 1990. *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia* [Chapter One: 'The Idea of Power in Javanese Culture']. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Barr, Abigail & Danila Serra. 2006. *Culture and Corruption*. Global Poverty Research Group [GPRG]-Economic and Social Research Council [ESRC]. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Befu, Harumi. 1977. "Social Exchange." *Annual Review of Anthropology*, vol.6 pp. 255-281.
- Blake, Charles H. & Christopher G. Martin. 2006. "The dynamics of political corruption: re-examining the influence of democracy", in *Democratization*, vol.13, no.1, February, pp.1-14.
- Della-Porta, Donatella, 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, Aldine de Gruyter.
- Eisenstadt, Shmuel & Luis Roniger. 1984. *Patrons, Clients and Friends*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ferraro, Garry P. 2006. *Cultural Anthropology: An Applied Perspective*. [Sixth edition] London: Thomson Wadsworth.
- Godelier, Maurice. 1999. *The Enigma of the Gift*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gouldner, Alvin W. 1960. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement." *American Sociological Review*, vol. 26, pp. 161-177.
- Green, Penny & Tony Ward. 2004. *State Crime: Governments, Violence and Corruption*. London. Pluto Press.
- Gupta, Akhil. 1995. "Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state." *American Ethnologists*. vol.22, no.2, pp. 375-402.
- , 2005. "Narrating the State of Corruption." In *Corruption: Anthropological Perspective*. Cris Shore & Dieter Haller (Eds.). London: Pluto Press.
- Hann, Cris. 2006. "The Gift and Reciprocity: Perspectives from Economic Anthropology" dalam S. Kolm & Jean Mercier Ythier (ed.), *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, Elsevier, edition 1, volume 1, number 1, September.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston & Victor T. LeVine (eds.). [1989] 1993. *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick NJ: Transaction Publication.
- Kahn, Joe S. 1982. "Ideology and Social Structure in Indonesia," in Benedict Anderson and Audrey Kahin (Eds.). *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*. Ithaca, NY: Cornell University Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program.
- Khan, Mushtaq H. 1996. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries" *IDS Bulletin*, vol. 27, no. 2, April edition.
- King, Dwight Y. 2000. "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?" *Journal of International Affairs*, vol.52, no.2, Spring, pp. 603-624.



- Kisirwani, Marun. 1994. *Patron-client Politics and Bureaucratic Corruption*. Bloomington: Indiana University, International Development Research Center.
- Liddle, William R. 1996. *Leadership and Culture in Indonesian Politics*. Sydney: Allen & Unwin.
- Mauss, Marcel. [1954] 2006. *The Gift: the Form and Function for Exchange in Archaic Societies*. London: Routledge.
- Mulder, Niels. 1996. *Inside Indonesian Society: Cultural Change in Java*. Amsterdam, Kuala Lumpur: The Pepin Press.
- Nye, Joseph S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2. pp. 417-427.
- Pardo, Italo (ed.). 2004. *Between Morality and Law: Corruption, Anthropology, and Comparative Society*. London: Ashgate Publishing Ltd.
- Piattoni, Simona. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robertson-Snape, Fiona. 1999. "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia." *Third World Quarterly*, vol 20, no. 3, pp. 589-602.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- . 2002. "Corruption and the Criminal Law" in *Forum on Crime and Society*, vol. 2, no. 1, December edition.
- Sherry, John F. 1983. "Gift-giving in Anthropological Perspectives," *Journal of Consumer Research*, Vol. 10, September, pp. 157-168.
- Shore, Cris & Dieter Haller (Eds.). 2005. *Corruption: Anthropological Perspective*. London: Pluto Press.
- . 2007. "Corruption." The Per Contra Interview [Online, 25 December 2007].

- Sykes, Karen. 2005. *Arguing with Anthropology: An Introduction to Critical Theories of the Gift*. London: Routledge.
- Weber, Max. 2006. "Bureaucracy," dalam Aradhana Sharma & Akhil Gupta (Eds.). *The Anthropology of The State: A Reader*. London: Blackwell.
- World Bank. 2002. 'The New Anticorruption Home Page.' [www.worldbank-homepage.htm].



# Memotret Stagnasi dan Krisis Berkepanjangan di Papua

*Vidhyandika D. Perkasa*

*Tidak dijalankannya Otonomi Khusus secara konsisten telah membawa dampak terjadinya stagnasi dan semakin dalamnya krisis yang berkepanjangan di Papua. Indikator sosial ekonomi tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Sementara itu, pelanggaran hak asasi manusia juga masih marak terjadi. Elite dan masyarakat Papua semakin menunjukkan rasa tidak percaya terhadap niat baik pemerintah pusat untuk menyelesaikan kompleksitas masalah di Papua. Pemerintah juga terkesan mengalami 'kebingungan' untuk meformulasikan kebijakan atau solusi yang efektif untuk Papua. Selain itu, posisi tawar pemerintah pusat dengan elite politik di Papua juga cenderung terkesan semakin 'melemah'. Ancaman dari elite dan masyarakat Papua selalu berbentuk tuntutan untuk Merdeka ataupun Referendum. Tuntutan ini menjadi amunisi yang kuat bagi mereka, apalagi beberapa pihak internasional telah menunjukkan dukungannya. Perilaku dari beberapa elite di Papua tersebut denganuntutannya, berkontribusi membuat stagnasi dan semakin dalamnya krisis di Papua.*

## PENGANTAR

Berbagai persoalan dan krisis di Papua telah lama menjadi beban pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Dalam hal ini, pemerintah pusat di Jakarta sejak pelaksanaan jajak pendapat tahun 1969 telah berusaha menyelesaikan persoalan di Papua dengan

berbagai cara, antara lain dengan jalur pembangunan ekonomi, penyelesaian politik, dan bahkan tindakan militer. Bahkan, sejak tahun 2001 melalui UU No. 21 pemerintah pusat memberlakukan Otonomi Khusus (Otsus) di Papua yang diikuti dengan berbagai kebijakan lainnya yang ditujukan untuk lebih memberi kemandirian politik, sosial dan ekonomi kepada rakyat Papua.

Akan tetapi Otonomi Khusus di Papua tidak dijalankan dengan baik. Pemerintah pusat tidak konsisten menerapkan butir-butir yang tercantum dalam pembukaan UU No 21/2001, terutama yang menyangkut aspek keadilan, kemakmuran, kesejahteraan (butir a); menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM), hukum, nilai-nilai budaya dalam masyarakat hukum adat dan hak menikmati hasil pembangunan secara wajar (butir b); mengurangi kesenjangan antar provinsi dan meningkatkan taraf hidup (butir h); dan perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, dan persamaan hak dan kewajiban warga negara (butir i).

Sebagai akibatnya, maka ada reaksi dari masyarakat Papua antara lain dengan dikeluarkannya rekomendasi hasil musyawarah antara Majelis Rakyat Papua (MRP) dengan masyarakat asli Papua yang intinya menilai bahwa Undang-Undang No 21/ 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah dinilai gagal. Butir-butir penting dari rekomendasi tersebut antara lain memuat: (a) dikembalikannya UU Otsus kepada pemerintah Republik Indonesia; (b) rakyat Papua menuntut dilakukannya referendum; (c) rakyat Papua menuntut dilakukannya dialog yang di mediasi oleh pihak Internasional yang netral; (d) rakyat Papua menuntut Pemerintah RI untuk mengakui dan mengembalikan kedaulatan bangsa Papua; (e) penolakan terhadap revisi UU Otsus karena UU tersebut telah dinilai gagal; dan (f) pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten harus menghentikan program transmigrasi dari luar dan mengawasi arus migrasi dari luar Papua.

Rasa frustrasi masyarakat Papua yang berkepanjangan yang menjadi landasan dikeluarkannya rekomendasi di atas diindikasikan sebagai akibat dari gagalnya penyelesaian isu-isu krusial di Papua, seperti pelanggaran hak asasi manusia; peningkatan kesejahteraan



masyarakat, penegakan hukum, pelaksanaan *good governance*; dan penghargaan atas harga diri dan martabat rakyat Papua.

Ketidakpuasan rakyat Papua terhadap ketidakadilan dan marginalisasi ekonomi juga dimanfaatkan oleh beberapa elite politik Papua dengan menyuarakan 'keluhan' mereka di depan Kongres Amerika pada bulan September 2010. Pertemuan tersebut membahas masalah kegagalan Otonomi Khusus dan pelanggaran hak asasi manusia. Memang merupakan suatu ironi bahwa para elite Papua akhirnya memilih mencari penyelesaian Papua melalui jalur internasional karena tumpulnya atau bahkan langkanya institusi-institusi domestik yang mempunyai niat baik, tingkat keseriusan yang tinggi serta kapasitas yang memadai untuk menyelesaikan kompleksitas permasalahan di Papua tersebut.

Terkait dengan pelanggaran hak asasi manusia, kemunduran terjadi setelah para pelaku penyiksaan oleh aparat TNI terhadap beberapa warga Papua di Puncak Jaya yang videonya sempat beredar di situs Youtub dan mengundang kecaman, baik dari dunia internasional maupun domestik akhirnya cuma dihukum 5 bulan. Ringannya hukuman didasarkan pada alasan bahwa para pelaku tersebut murni melanggar perintah atasan. Pelanggaran tersebut tidak bersifat sistematis dan murni merupakan kesalahan anak buah. Para penyelidik tidak menemukan adanya unsur pelanggaran HAM. Temuan ini berbeda dengan apa yang dilaporkan oleh Komnas HAM. Menurut Ketua Komnas HAM, peristiwa penyiksaan di Puncak Jaya jelas merupakan bentuk pelanggaran HAM.<sup>1</sup> Lagi-lagi bentuk ketidakadilan dialami masyarakat Papua.

Menanggapi gejolak politik dan instabilitas di Papua, pemerintah seperti biasa bersikap reaktif. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) akhirnya mengirim tiga menteri koordinasi ke Papua dan Papua Barat untuk mengadakan pembicaraan dengan aparat pemerintahan lokal setempat untuk menggali informasi tentang situasi di Papua. Kunjungan 'singkat' para Menteri ini dikritik oleh beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat karena bersifat sentralistik, tidak mengundang masyarakat dari level akar rumput untuk berdialog

---

<sup>1</sup> Kompas 5 dan 6 Januari 2011.

dan terkesan menyederhanakan kompleksitas masalah di Papua.<sup>2</sup> Meskipun hasil dari kunjungan tiga Menteri akhirnya berwujud pembentukan Badan Khusus untuk mensupervisi percepatan di Papua, tetapi masih terlalu awal untuk menilai efektivitas dari Badan ini.

Selain itu juga akan dibentuk Tim Kepresidenan untuk menangani masalah Papua. Badan ini nantinya akan mempunyai kewenangan dalam bentuk *strong coordination* untuk mengatasi dua aspek, yaitu aspek ekonomi dan kedua soal *trust building*.<sup>3</sup> Senasib dengan Badan Khusus untuk mensupervisi percepatan di Papua, efektifitas Tim Kepresidenan untuk mengatasi krisis di Papua masih perlu diuji efektifitasnya.

Bukan rahasia lagi, bahwa segala bentuk kebijakan untuk Papua selama ini dapat dinilai kurang berhasil dalam membawa perubahan positif di Papua. Pemerintah juga terkesan mengalami 'kebingungan' untuk meformulasikan kebijakan atau solusi yang efektif untuk Papua. Ironisnya, yang menonjol justru stagnasi di Papua serta krisis yang semakin dalam.

Selain itu, posisi tawar pemerintah pusat dengan elite politik di Papua juga cenderung terkesan semakin 'melemah'. Ancaman dari elite dan masyarakat Papua selalu berbentuk tuntutan untuk Merdeka ataupun Referendum. Tuntutan ini menjadi amunisi yang kuat bagi mereka apalagi beberapa pihak internasional telah menunjukkan dukungannya. Perilaku dari beberapa elite di Papua tersebut denganuntutannya berkontribusi, membuat stagnasi dan semakin dalamnya krisis di Papua.<sup>4</sup>

Tulisan ini diawali dengan uraian carut-marutnya implementasi Otsus di Papua, dan diikuti dengan bahasan mengenai pemilukada sebagai bentuk intervensi yang mengacaukan. Sementara itu, uraian paradoks Papua menggambarkan realitas klasik dan menyedihkan

---

<sup>2</sup> Vidhyandika D. Perkasa, 'What Hope is There Left for the Betterment of Papua', the Jakarta Post, 2 Maret 2011.

<sup>3</sup> Rangkuman hasil diskusi terbatas 'Membangun Papua dengan Bertanggung Jawab: Pemetaan Persoalan dan Alternatif Solusi Pembangunan di Papua'. Diselenggarakan oleh Transparansi Internasional Indonesia (TII) di Hotel Santika Jakarta, 2 Maret 2011.

<sup>4</sup> Rangkuman hasil diskusi terbatas 'Membangun Papua dengan Bertanggungjawab: Pemetaan Persoalan dan Alternatif Solusi Pembangunan di Papua'. Diselenggarakan oleh Transparansi Internasional Indonesia (TII) di Hotel Santika Jakarta, 2 Maret 2011.



dari kebingungan elite politik dan pemerintah dalam menanggapi situasi di Papua yang tak kunjung henti. Berikutnya diuraikan beberapa identifikasi penyebab stagnasi dan krisis berkepanjangan di Papua sebagai catatan penutup yang menjadi bagian penting dari analisis ini.

## CARUT MARUT IMPLEMENTASI OTSUS

‘Beban’ Otsus untuk menyelesaikan permasalahan kompleks di Papua memang sangat besar. Ironisnya setelah 10 tahun implementasi Otsus tidak ada perubahan yang berarti yang dirasakan masyarakat. Perubahan paradigma pembangunan sejak 2005 yang diinisiasi pemerintah pusat dari pendekatan keamanan ke pembangunan kesejahteraan dianggap pepesan kosong.

Untuk seluruh wilayah Papua, selama periode 2002-2009 dana Otsus yang telah dikucurkan sebesar Rp 27 triliun tetapi tidak ada pengurangan yang berarti terhadap penduduk miskin. Pada tahun 2001, penduduk miskin mencapai 41,8 persen, dan pada tahun 2008 mencapai 37,53 persen. Dari indeks pembangunan manusia (HDI), pada tahun 2005 adalah 62.1 dan Papua menempati peringkat terbawah dari 33 propinsi, padahal angka nasional adalah 69.6.

Dari aspek tata pemerintahan, Papua memiliki *Index Governance Assessment* yang rendah, yaitu 0.39. Angka ini menunjukkan masih tingginya tingkat korupsi di Papua, termasuk korupsi dana Otonomi Khusus. Meskipun masyarakat sipil di Papua mendesak pemerintah untuk mengaudit dana Otsus karena indikasi korupsi, Presiden SBY malahan membuat komitmen baru untuk meningkatkan dana Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat untuk 2011, padahal hasil audit untuk penggunaan dana Otsus di tahun-tahun sebelumnya belum diumumkan.

Masalah-masalah pelik lain di Papua menyangkut tingginya angka HIV/AIDS, tingginya angka kematian bayi dan ibu dan kasus-kasus malnutrisi. Dalam konteks yang lebih makro, Papua juga dihadapkan dengan permasalahan pelanggaran hak asasi manusia, tidak diakuinya kultur Papua dan derasnya arus migrasi ke Papua yang akhirnya memarginalkan masyarakat lokal.

Kegagalan Otsus telah menjadi wacana yang terus berkembang antara pemerintah pusat dengan masyarakat lokal Papua. Masing-masing pihak berusaha mencari alasan atau justifikasi mengapa Otsus belum diimplementasikan secara efektif. Dari pihak pemerintah pusat yang cenderung didukung oleh pemerintah provinsi Papua, dampak Otsus belum dirasakan masyarakat karena: (a) lemahnya kapasitas aparatur pemerintah daerah, anggota MRP dan DPRP; (b) rendahnya ketersediaan infrakstruktur wilayah; (c) lambatnya penyusunan Perdasus (Peraturan Daerah Khusus) dan Perdasi (Peraturan Daerah Provinsi); (d) belum sinkronnya kewenangan antara pusat, Provinsi dan kabupaten/kota; (e) lemahnya pengelolaan dana Otsus sehingga terjadi korupsi; (f) kondisi topografis Papua yang bergunung sehingga sulit dijangkau; dan (g) masih terdapatnya gerakan kelompok kriminal bersenjata yang berusaha menggagalkan Otsus<sup>5</sup>. Sedangkan dari pihak masyarakat lokal Papua yang didukung berbagai LSM, kegagalan Otsus disebabkan karena pemerintah pusat tidak serius dalam mengimplementasikan UU Otsus dan ada upaya destabilisasi Papua secara sistemik<sup>6</sup>. Ketidaksiwaan ini manifes melalui berbagai kebijakan yang bertentangan dengan UU Otsus Papua.

## PEMILUKADADANINTERVENSIYANGMENGACAUKAN

Ditilik dari sejarah lahirnya UU Otsus, dari awal sudah terjadi intervensi dari pemerintah pusat yang cenderung mengacaukan hakekat dari UU ini. Misalnya saja pada era pemerintahan Megawati muncul Inpres no 1/2003 terkait pembentukan Irian Jaya Barat. Pembentukan provinsi ini dinilai kontroversial dan melanggar UU Otsus. Masyarakat di Papua menuduh pemerintah pusat berusaha memecah-belah masyarakat Papua. Pada era ini, pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) juga ditunda karena khawatir akan 'peran politik' yang potensial dijalankan oleh MRP tersebut.

<sup>5</sup> Deplu RI/KBRI Inggris diakses dari <http://papatoday.wordpress.com/2010/05/31/perkembangan-situasi-terkini-di-papua/> pada tanggal 14 Maret 2011.

<sup>6</sup> Neles Tebay, "West Papua: The Struggle for Peace with Justice", Catholic Institute for International Relations (CIIR), (2005).



Sementara itu, masalah nasional yang sedang hangat dibicarakan sekarang ini adalah akan dikembalikan sistem pemilihan Gubernur dan wakilnya melalui DPRD. Pada waktu pemerintah mengeluarkan UU No 32/2004 tentang sistem pilkada Gubernur secara langsung, provinsi Papua terkena dampaknya juga. Hal ini ironisnya karena UU Otsus (pasal 7) sudah mengatur sistem pilkada Gubernur yang harus melalui DPRD. Sekarang ini, DPRD menghendaki pilkada Gubernur dikembalikan melalui sistem pemilihan tidak langsung sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam UU Otsus.

Pilkada Gubernur langsung terbukti tidak menghasilkan pemimpin yang akuntabel, transparan dan cakap dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Justru dengan pilkada Gubernur langsung, potensi konflik berbasis primordial semakin besar dan korupsi makin merajalela. Selain itu, pendidikan politik masyarakat di Papua rata-rata masih rendah sehingga mudah dipengaruhi dengan politik uang. Sebagai tambahan, agar demokrasi langsung dapat menghasilkan pemimpin yang berkualitas diperlukan pemilih yang memiliki pengetahuan yang rasional bila tingkat pendidikannya dan akses ke sarana informasi memadai. Hal ini yang tidak dijumpai di Papua.

Dengan demikian, dikembalikannya sistem pemilihan Gubernur melalui mekanisme tidak langsung cukup beralasan. Meskipun masih ada kekurangan, aspek perwakilan adalah karakter positif yang dimiliki DPRD. DPRD dapat menjadi institusi yang benar-benar dapat menyuarakan aspirasi masyarakat yang diwakili. Terkait dengan aspek representasi, ikatan kesukuan yang kuat dan masih terpelihara dengan baik dapat menjadi modalitas bagi DPRD untuk membela dan memperjuangkan kepentingan suku maupun konstituennya.

Secara garis besar, dengan dikeluarkannya UU no 35/2008 untuk mengamandemen pasal 7 UU Otsus tentang sistem pemilihan Gubernur secara otomatis telah menihilkan 'kekhususan' Papua. Aspek kekhususan ini mempertimbangkan elemen-elemen masyarakat di Papua yang mempunyai peran dan fungsi yang penting dalam sistem pemilihan ini, antara lain: DPRD, MRP, partai politik, masyarakat asli dan pendatang, maupun kandidat Gubernur dan wakilnya. Aspek kekhususan ini mengisyaratkan bahwa dalam sistem pemilihan pun harus mempertimbangkan 'konteks (misalnya mela-

lui perdusus dan perdasi), aktor-aktor dan nilai-nilai sosio-kultural lokal yang tidak dapat disamaratakan dengan daerah-daerah yang lain.

Ada berbagai alasan yang menjustifikasikan pemilukada langsung perlu diterapkan untuk konteks Papua. Dari pemerintah pusat, pemilukada langsung diterapkan karena pada waktu itu Perdasi dan Perdusus untuk mengatur pemilihan Gubernur belum selesai dibuat. Sedangkan seorang nara sumber mengungkapkan bahwa diterapkannya sistem pemilukada Gubernur secara langsung merupakan 'manuver politik' untuk menghambat pengaruh besar salah satu partai politik tertentu yang pada komposisi anggota DPRD tahun 2005 mendominasi. Bila alasan di atas benar adanya, landasan hukum melalui UU no 35/2008 untuk menjustifikasikan pemilukada langsung dapat dianggap inkonstitusional karena mengabaikan kepentingan umum masyarakat di Papua karena hanya untuk mengakomodir kepentingan sempit segelintir elite politik, baik di tingkat pusat maupun provinsi.

Masalah pemilihan gubernur secara langsung ini digugat anggota DPRD Papua dan Papua Barat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Mereka meminta MK melakukan uji materi terhadap UU No 35 2008. Anggota DPRD tersebut meminta MK membatalkan UU No 35/2008 yang menghapus kewenangan DPRD memilih gubenur dan wakil gubenur.

MK akhirnya menolak gugatan tersebut. MK menyatakan bahwa Otonomi Khusus Papua tidak mencakup sistem pemerintahan dengan membedakan mekanisme pemilihan kepala daerah. Dengan kata lain, MK tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua merupakan kekhususan Provinsi Papua yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Menurut MK, kekhususan Papua terkait dengan pemilihan kepala daerah adalah ketentuan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Papua harus orang asli Papua dan mendapat persetujuan dari MRP. Dengan demikian, mekanisme pemilihan kepala daerah di Papua tetap mengacu pada UU Pemerintah Daerah, yaitu melalui pemilihan secara langsung.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Kompas* 3 Maret 2011.



Secara tegas, diberlakukannya UU No 32/2004 di Papua merupakan suatu langkah mundur dalam sistem demokrasi. Pemberlakuan UU tersebut kembali mencerminkan ‘intervensi’ pemerintah pusat untuk mengatur kehidupan masyarakat di Papua dengan menihilkan kekhususan Papua. Pemberlakuan UU No 32/2004 ini berpotensi semakin merusak hubungan antara Pusat dan Papua yang selama ini telah berjuang keras membangun rasa saling percaya di antara kedua pihak. Secara singkat, ‘kekhususan’ Papua yang diamanatkan dalam Otsus, termasuk dalam sistem pemilukada Gubernur perlu untuk dihargai dan diimplementasikan dengan benar.

PARADOKS PAPUA

Papua yang digambarkan dalam dua sisi yang berbeda dan cenderung diametrikal diistilahkan Gubernur Papua, Barnabas Suebu sebagai Paradoks Papua. Menurut Suebu, Papua sudah memasuki abad baru yang ditandai dengan kehadiran birokrasi modern, penggunaan teknologi informasi dan kegiatan ekonomi uang, namun masih banyak masyarakat yang hidup dalam budaya yang subsisten, tradisional dan terisolasi. Papua berlimpah dengan kekayaan alam, tetapi masyarakatnya hidup dalam kemiskinan absolut<sup>8</sup>.

Paradoks Papua adalah suatu realitas yang klasik dan menyedihkan. Pergantian pemerintahan baru baik di tingkat pusat, provinsi dan lokal yang dibarengi dengan pengaruh modernisasi, globalisasi, dan kebijakan-kebijakan yang strategis, seperti Otsus, belum dapat membawa perubahan yang positif di Papua. Melihat paradoks di atas, langkah apa yang diperlukan untuk merubah situasi di Papua? Kebingungan seperti melanda elite politik dan pemerintah dalam menanggapi situasi di Papua. Kejenuhan pulalah juga dirasakan masyarakat setempat yang menantikan perubahan dan penepatan janji dari pemerintah. Kondisi ini semakin menguatkan rasa tidak percaya masyarakat terhadap pemerintah, baik di pusat maupun daerah. Pemerintah pusat dinilai telah melakukan banyak ‘kebohongan’.

<sup>8</sup> Barnabas Suebu, ‘Membangun Papua Baru di dalam NKRI: Terobosan dan Inovasi’, Makalah tidak diterbitkan (2007).

Terlepas dari situasi di atas, kompleksitas masalah Papua, antara lain merupakan akibat dari intervensi pembangunan di Papua yang cenderung dilakukan tanpa memperhatikan kondisi budaya masyarakat lokal. Dengan kata lain, belum ada upaya serius dari pemerintah untuk memahami '*world view*' masyarakat setempat. *World view* merupakan kerangka ide dan kepercayaan, dimana individu atau masyarakat menginterpretasikan dunia, dimana individu tersebut berinteraksi di dalamnya.<sup>9</sup>

Dampak dari pengabaian aspek kultural ini dapat berakibat fatal. Dari studi empiris yang dilakukan Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta (2007-2008) ditemukan fakta bahwa upaya untuk menerapkan tata pemerintahan yang baik menghadapi kendala sebagai akibat dari 'menonjolnya' gaya kepemimpinan tradisional dalam struktur birokrasi modern. Birokrasi pemerintahan diisi oleh 'raja-raja kecil' dimana interaksi di antara mereka rentan konflik sebagai akibat dari pengaruh 'budaya perang' yang merupakan ciri dari masyarakat setempat. Sebagai akibatnya, pemerintahan cenderung 'tidak stabil'.

Secara garis besar, gaya kepemimpinan tradisional atau kesukuan ini diametrisal dengan aturan-aturan tata pemerintahan yang modern. Gaya kesukuan, misalnya saja di daerah pegunungan yang dikenal dengan sistem kepemimpinan '*big man*', mementingkan aspek primordialisme di dalam menentukan alokasi jabatan di birokrasi. Primordialisme ini semakin menguatkan kreasi dari konstruksi *in-group*, *out-group*, teman dan lawan dan mengabaikan pelayanan publik dan kepentingan bersama.

Selain itu, nilai-nilai interaksi dalam sistem *big-man* bersifat asimetris, *patron-client* dan resiprositas. Fondasi dari kekuasaan dalam sistem ini adalah kemampuan mengakumulasi dan mendistribusikan kekayaan dan kemampuan untuk memanipulasi orang dan sumber daya ekonomi untuk kepentingannya sendiri dan kelompoknya. Fondasi kekuasaan tersebut agaknya menjadi penyebab tingginya korupsi dan kolusi di Papua. Sementara itu, perilaku korupsi tidak semata-mata dilandasi motif ekonomi saja tetapi juga aspek religi

<sup>9</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/World\\_view](http://en.wikipedia.org/wiki/World_view) di akses 11 Maret 2011.



dan ritual sebagai konsekuensi dari tuntutan nilai-nilai kultural. Ini menyebabkan korupsi sulit diberantas.<sup>10</sup>

Penggambaran melalui sistem *big man* di atas adalah manifestasi dari fenomena krisis kepemimpinan di Papua ini. Sistem *big man* juga semakin menonjol karena 'hukum positif kalah bersaing dengan hukum adat di Papua. Menonjolnya hukum adat juga mempunyai *rationale* tersendiri. Apabila pelanggaran diproses menurut hukum positif, maka hukuman menjadi tanggung jawab individu pelaku dan pelaku harus dipenjar. Bila kasus tersebut diselesaikan secara hukum adat, kesalahan individu menjadi kesalahan kolektif sehingga denda yang menyertai pelanggaran tersebut akan ditanggung secara bersama.<sup>11</sup>

Sementara itu, penerapan hukum adat terkait dengan kemiskinan karena dianggap dapat memberi keuntungan bagi kedua belah pihak, baik pelaku maupun korban. Jika diproses melalui hukum positif maka pelaku dihukum penjara, sementara masyarakat tidak mendapat ganti rugi. Bila diselesaikan dengan hukum adat maka masyarakat akan menerima ganti rugi berupa materi, seperti babi dan uang. Dengan demikian, sanksi dari hukum adat dianggap lebih ringan dari hukum positif.<sup>12</sup>

Sistem kepemimpinan *big man*, 'budaya' korupsi dan preferensi hukum adat adalah manifestasi dari '*world view*' yang kental dengan nilai-nilai kultural dari masyarakat lokal di Papua. Apa yang mungkin dipandang 'dari luar' sebagai hal yang buruk atau tidak benar, tidak demikian bagi masyarakat setempat. Melihat kompleksitas permasalahan di atas, selain diperlukan kebijakan yang integratif, juga pemahaman budaya atau seperti diistilahkan LIPI sebagai jembatan antar budaya yang memungkinkan masyarakat setempat bersama pemerintah memformulasikan solusi dan kebijakan yang konkret

<sup>10</sup> Vidhyandika D Perkasa, 'Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional, dan Krisis Tata Pemerintahan', dalam Jurnal Analisis CSIS, Vol 38, No 1, Maret 2009, halaman 91-113.

<sup>11</sup> Agus Dwiyanto (et,al). Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia, Yogyakarta: PSKK UGM (2007).

<sup>12</sup> Agus Dwiyanto (et,al). Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia, Yogyakarta: PSKK UGM (2007).

untuk mewujudkan Papua yang lebih sejahtera dan tidak malah melanggengkan paradoks Papua yang merupakan ironi bangsa ini.

## PENUTUP

Stagnasi dan krisis yang berkepanjangan di Papua dapat diidentifikasi penyebabnya antara lain sebagai berikut:

- Pemerintah pusat kurang sensitif terhadap penanganan masalah di Papua, dan kurang ada *sense of urgency* untuk menyelesaikan krisis di Papua.
- Meskipun pemerintahan pusat mengklaim bahwa pendekatan di Papua adalah pendekatan kesejahteraan, tetapi *mindset* pendekatan keamanan cenderung tetap berjalan.
- Ada gap yang besar antara cara pemerintah pusat memandang dan menyelesaikan krisis di Papua dengan cara pandang masyarakat lokal Papua terhadap krisis tersebut.
- Pemerintah pusat hanya melihat krisis di Papua sebagai masalah ekonomi dan cenderung mengesampingkan aspek politik yang mendasarinya. Aspek politik tidak identik dengan keamanan.
- Kebijakan-kebijakan yang selama ini diimplementasikan di Papua cenderung terfragmentasi, kurang komprehensif; dan tersebar (*diffuse*).
- Terlalu banyaknya aktor-aktor di level pusat yang menangani masalah Papua telah berimplikasi secara negatif pada aspek efektifitas dan koordinasi antar institusi dalam menangani masalah di Papua.
- Keinginan masyarakat Papua untuk berdialog dengan pemerintah Pusat belum ditanggapi secara maksimal. Implikasi negatifnya adalah terciptanya rasa tidak percaya di kedua belah pihak, yang cenderung semakin sulit untuk diselesaikan.
- Pemerintah di tingkat Provinsi dan Kabupaten mengalami kelemahan dari aspek manajerial pemerintahan. Hal ini secara tidak langsung telah mengakibatkan krisis kepemimpinan serta *weak governance* di level provinsi dan lokal dan terjadinya curiga mencurigai antara masyarakat dengan pemimpin lokal.



- Krisis tata pemerintahan terjadi juga karena pengaruh primordialisme, *ethnic exclusivism* yang membentuk kubu-kubu politik, lemahnya penegakan hukum dan rendahnya tingkat pendidikan aparat pemerintahan dan birokrasi. Masalah ini yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah pusat.

Melihat permasalahan di atas, krisis di Papua perlu ditanggapi dengan lebih serius, komprehensif dan manusiawi agar krisis tidak menjadi lebih parah, kritis serta semakin sulit untuk diatasi. Internasionalisasi Papua, penguatan identitas politik masyarakat Papua, dan destabilisasi di Papua merupakan ancaman nyata.

Untuk menangani krisis di Papua dengan lebih serius, komprehensif dan manusiawi diperlukan langkah nyata yang memerlukan kontribusi dari berbagai pihak. Perlu niat politik baik pemerintah pusat maupun pemerintah Papua dari level provinsi sampai kabupaten untuk menjalankan Otsus secara benar dan konsekuen. Karena itu, Otsus merupakan harga mati dan merupakan sarana utama untuk menangani kompleksitas masalah di Papua. Patut ditekankan pula bahwa di dalam amanat UU ini terdapat aspek otoritas bagi masyarakat Papua untuk mengatur kehidupannya sendiri sesuai dengan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Hal ini yang perlu untuk dijunjung tinggi dan dihargai. Lebih dari itu, masyarakat Papua juga perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan agar masyarakat Papua dapat mengatasi krisis berkepanjangan dan merasakan pembangunan lebih nyata.

## Kemiskinan Energi dan Perubahan Iklim

*Haskarlianus Pasang*

*Akses ke energi, khususnya sumberdaya modern seperti listrik, adalah kunci dalam setiap jenis pembangunan dan pengembangan potensi seseorang. Menggunakan data Sensus Penduduk BPS 2010 dan angka kemiskinan energi Kementerian ESDM, diperkirakan terdapat sekitar 80 juta jiwa (33,4%) penduduk Indonesia masih miskin energi. Upaya pengentasan kemiskinan energi tidak dapat dilepaskan dari ketahanan energi nasional. Sebab itu, diperlukan strategi dan kebijakan nasional yang melibatkan semua pemangku kepentingan untuk fokus pada upaya pengembangan energi terbarukan yang ramah lingkungan sambil mengurangi ketergantungan pada BBM. Berdasarkan hasil kajian didapatkan bahwa dibutuhkan strategi pentahapan target pencapaian energi dan orkestrasi nasional untuk mencapai tujuan akhir berupa terjaminnya ketahanan energi, dientskannya kemiskinan energi dan tercapainya komitmen pemerintah untuk mengurangi emisi GRK 26% pada 2020.*

### PENDAHULUAN

Meningkatnya kebutuhan energi sejalan dengan pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi. Kondisi ini, di satu sisi mendorong terjadinya pengurasan sumberdaya alam, khususnya sumberdaya alam yang tidak terbarui seperti minyak bumi dan batubara untuk memenuhi kebutuhan energi yang terus meningkat. Di sisi lain, ketergantungan pada sumberdaya alam yang tidak terbarukan mendorong ke arah krisis energi, disamping dampak



ikutan yang sifatnya tidak terbalikkan (*irreversible*), khususnya dampak lingkungan dan perubahan iklim.

Indonesia menghadapi dilema yang sulit saat ini, khususnya bagaimana menyeimbangkan antara pemenuhan energi yang terus meningkat permintaannya sambil melakukan konservasi energi dan menurunkan dampak lingkungan serta emisi gas rumah kaca (GRK). Isunya menjadi lebih kompleks dengan memasukkan faktor kemiskinan energi yang masih cukup tinggi dan harus diatasi.

Kemiskinan energi tidak hanya terkait dengan isu bagaimana memenuhi kebutuhan energi sebagian masyarakat yang tidak atau belum memiliki akses terhadap energi, khususnya energi untuk memasak dan penerangan, tetapi terlebih bagaimana upaya pemenuhan energi tersebut tidak menciptakan isu lain yang jauh lebih kompleks dan dampak yang lebih luas. Oleh sebab itu, perlu ditemukan jalan keluar terbaik sebagai kombinasi dari upaya memenuhi kebutuhan energi yang terus meningkat untuk menunjang pertumbuhan ekonomi, menurunkan tingkat kemiskinan energi dan pada saat yang sama mengurangi dampak pada perubahan iklim melalui reduksi emisi GRK dari setiap kegiatan untuk memproduksi energi. Kombinasi berbagai sumber energi, baik energi terbarukan maupun tidak terbarukan perlu dilakukan secara terpadu dan terintegrasi dengan melibatkan semua pemangku kepentingan.

Artikel ini pertama-tama menguraikan isu ketahanan energi nasional ditengah terbatasnya cadangan sumber energi dan kebutuhan yang semakin meningkat. Bagaimana negara berkembang seperti Indonesia secara berkelanjutan mengurangi kemiskinan energi yang dialami oleh sebagian masyarakat, sambil mengurangi ketergantungan pada sumberdaya alam tidak terbarukan serta mengurangi emisi GRK. Alternatif solusi dan kebijakan yang perlu diambil pemerintah juga akan diuraikan pada bagian akhir artikel.

## KETAHANAN ENERGI INDONESIA

Kebutuhan energi Indonesia meningkat secara eksponensial dari tahun ke tahun sejalan dengan penambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Pemerintah menyadari bahwa bersama dengan

ketahanan budaya, sosial dan politik, ketahanan energi merupakan pilar ketahanan nasional. Oleh sebab itu, dikembangkan beberapa kebijakan termasuk mengatur pasokan, subsidi, kebijakan harga, kebijakan penerapan pengembangan energi alternatif (diversifikasi) hingga efisiensi energi (konservasi). Pertanyaannya kemudian adalah amankah posisi ketahanan energi Indonesia? Berkelanjutankah energi nasional?

Suplai energi yang berkesinambungan dibutuhkan agar Indonesia sanggup mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata 5–6 persen per tahun dan keluar dari krisis ekonomi. Selain itu, sebagai negara dengan jumlah populasi tertinggi ke-4 di dunia, setelah China, India dan Amerika Serikat, isu ketahanan energi menjadi kritis dan menentukan perjalanan bangsa kedepan.

Bila dilihat dari sumber energi yang digunakan saat ini, maka menurut Energi Sumber Daya Manusia (ESDM) 2010, 90% dari energi yang digunakan masyarakat sehari-hari berasal dari bahan bakar mineral (BBM) atau fosil, dengan rincian minyak bumi sebesar 54,4%, gas bumi 26,5%, dan batubara 14,1%. Sedangkan sisanya, yaitu panas bumi 1,4%, pembangkit listrik tenaga air 3,4%,. Sumber energi baru dan terbarukan lainnya baru mencapai 0,2%. Dengan demikian, terlihat ketergantungan Indonesia pada BBM sangat tinggi. Itu juga berarti bahwa ketahanan energi Indonesia sangat ditentukan oleh cadangan BBM dan kecepatan untuk menemukan dan mengembangkan secara komersial sumber energi baru dan terbarukan.

Dari sisi cadangan dan suplai, berdasarkan data Kementerian ESDM (2010) sumberdaya minyak bumi 56,6 miliar barel, cadangan 8,4 miliar barel, produksi 348 juta barel dan rasio cadangan/produksi 24 tahun. Gas bumi dengan sumber daya 334,5 TSCF, cadangan 165 TSCF, produksi 2,79 TSCF dan rasio cadangan/produksi 59 tahun. Batubara dengan sumber daya 90,5 miliar ton, cadangan 18,7 miliar ton dan produksi 201 juta ton, sedangkan rasio cadangan/produksi 93 tahun. Data-data di atas masih terus mengalami perubahan sejalan dengan eksplorasi yang masih terus berlangsung, namun data-data tersebut setidaknya dapat memberi gambaran bahwa ketahanan energi sedang terancam. Tanpa adanya terobosan baru dan strategis untuk mengamankan cadangan yang ada dan menemukan sumber energi



alternatif yang dalam jumlah besar dan lebih ramah lingkungan, maka akan sangat sulit menjamin ketahanan energi nasional ke depan.

Dengan jumlah penduduk yang besar dan semakin bertumbuh rata-rata > 1 % per tahun, otomatis mendorong permintaan energi yang tinggi. Berdasarkan hasil sensus penduduk 2010, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 237,56 juta jiwa. BPS memprediksi jumlah itu akan meningkat menjadi 260 juta jiwa pada 2020. Mengacu pada *Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia* (2010) hasil kajian Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, total konsumsi energi per kapita Indonesia meningkat setiap tahunnya dengan pertumbuhan rata-rata di atas 5 persen. Pada 2010, konsumsi energi per kapita Indonesia telah mencapai 2,66 BOE (*barrels of oil equivalent*). Artinya, setiap kepala mengonsumsi minyak mentah sebesar 2,66 barel per tahun. Dengan demikian, bisa dibayangkan jumlah energi yang harus diproduksi pada tahun 2020 dan tahun-tahun selanjutnya.

Dari sisi sumberdaya energi terbarukan, Tabel 1 menunjukkan bahwa pengembangan dan pemanfaatan sumberdaya yang tersedia secara berkelanjutan belum optimal. Tenaga surya dan tenaga angin, misalnya, yang tersedia secara melimpah, gratis dan dapat dipanen sepanjang tahun baru dimanfaatkan dalam jumlah terbatas. Bahkan potensi biomassa yang mencapai hampir 50.000 MW baru dimanfaatkan kurang dari 1%. Kondisi ini sangat ironis dengan kenyataan di lapangan, dimana sebagian masyarakat Indonesia tidak atau belum memiliki akses terhadap energi.

**Tabel 1. Potensi, Kapasitas Terpasang dan Rasio Potensi dan Kapasitas Terpasang Energi Terbarukan di Indonesia**

	Potensi Sumberdaya (SD)	Kapasitas Terpasang (KT)	Rasio KT/SD (%)
Tenaga Air	75.670 MW	4.200 MW	5,55
Panas Bumi	28.53 GW	1.189 MW	4,2
Mini/Micro Hydro	500 MW	86,1 MW	17,56
Biomassa	49.810 MW	445 MW	0,89
Tenaga Surya	4,80 kWh/m2/hari	14,1 MW	-
Tenaga Angin	3 – 6 m/s	1,4 MW	0,015

Sumber: ESDM (2010, draft).

## KEMISKINAN ENERGI

Kemiskinan energi (*poverty energy*) adalah istilah yang menjelaskan kondisi kekurangan akses seseorang terhadap listrik atau bahan bakar, dan menjelaskan tingkat kualitas hidup seseorang yang mengalami kekurangan akses tersebut. Konsep garis kemiskinan energi telah diterima dengan baik di seluruh dunia.

Salah satu definisi sederhana dan bersifat umum dengan menggunakan asumsi kebutuhan minimum untuk memasak dan penerangan diberikan oleh Modi, dkk (2005) yang mendefinisikan kemiskinan energi sebagai kondisi yang menunjukkan ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memasak dengan bahan bakar modern dan ketidakmampuan memiliki akses listrik minimum untuk kebutuhan rumah tangga pada malam hari. Kebutuhan minimum tersebut dihitung sebesar 50 kg setara minyak (*oil equivalent*), dimana 40 kg digunakan untuk memasak dan 10 kg untuk bahan bakar yang membangkitkan listrik/penerangan. Ada beberapa definisi lain, misalnya dalam kajian di Sri Lanka digunakan dua pendekatan berbeda, yaitu berdasarkan konsumsi (seseorang mengonsumsi energi lebih rendah rata-rata konsumsi energi untuk memasak, transportasi dan pendukung kehidupan) dan berdasarkan keberlanjutan (konsumsi lebih rendah dari rata-rata per kepala energi yang tersedia) (Tennakoon, 2009).

Dalam konteks Indonesia, rasio elektrifikasi saat ini adalah 66,6% (ESDM, 2010); artinya jumlah penduduk yang belum memiliki akses terhadap listrik atau termasuk kategori miskin energi adalah 33,4 %. Bila dikaitkan dengan definisi di atas dan data penduduk, maka dari 237,56 juta jiwa (BPS, 2010) terdapat penduduk miskin energi sekitar 80 juta jiwa. Suatu jumlah yang sangat besar dalam era modern abad-21. Dari jumlah tersebut, sekitar 80% berada di pedesaan dan setengahnya berada di luar pusat ekonomi Jawa-Bali. Pertanyaannya kemudian adalah mengapa masih banyak orang Indonesia yang berada dibawah garis kemiskinan energi, sementara Indonesia dikenal sebagai negara yang kaya dengan sumberdaya alam?

Menurut kajian IESR (2010), kemiskinan energi di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh harga energi yang tidak terjangkau oleh pengguna energi. Beberapa penyebab lain misalnya, ketiadaan energi



di lokasi yang mudah dicapai oleh pengguna energi, bagaimana energi yang digunakan dapat diterima oleh masyarakat – mulai dari bentuk energi dan teknologi yang digunakan, hingga kemudahan dan keamanan dalam penggunaan teknologi yang diinginkan. Bank Dunia (2005) menemukan bahwa 3 dari 4 penduduk miskin di Indonesia hidup di pedesaan atau di pulau-pulau terpencil, sehingga pemenuhan energi listrik menjadi sulit, khususnya dalam hal pengadaan infrastruktur listrik.

Dalam kaitannya dengan pencapaian Millenium Development Goals (MDGs), sangat diperlukan layanan energi untuk dapat melakukan kegiatan produktif agar terjadi peningkatan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan, akses terhadap air bersih. Menurut Modi, dkk (2005), ada tiga aspek layanan energi dasar yang dibutuhkan masyarakat, yaitu: 1) energi untuk memasak, 2) listrik untuk penerangan dan mendukung kegiatan rumah tangga dan usaha, dan 3) energi untuk menjalankan kegiatan pertanian, memproses makanan, pengairan, mendukung usaha dan kegiatan produktif lainnya serta untuk mendukung transportasi barang dan orang.

Dampak dari kemiskinan energi terhadap kehidupan manusia sangat luas, khususnya dalam era modern saat ini. Friedman (2008) menyatakan bahwa menjadi miskin energi seharusnya tidak terjadi - tidak dalam dunia yang panas, datar dan penuh sesak saat ini. Lanjutnya, ketika dunia makin panas dan kita tidak memiliki akses terhadap listrik, maka kemampuan kita untuk beradaptasi terhadap perubahan iklim menjadi sangat terbatas. Ketika dunia menjadi datar dan kita tidak memiliki akses terhadap listrik, maka kita tidak dapat menggunakan komputer, mobile phone, atau akses internet. Hal ini membuat kita tidak dapat bersaing, terkoneksi dan berkolaborasi dengan manusia lain. Ketika dunia makin sesak, dan kita tidak memiliki akses terhadap listrik, maka kemampuan kita untuk berusaha di kampung kita menjadi terbatas sehingga kemungkinan besar kita akan pindah ke kota besar yang sudah penuh sesak.

Jelas terlihat bahwa tanpa energi, semua peluang di dunia modern dan kemungkinan yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya tidak dapat dinikmati dan dimanfaatkan oleh mereka yang miskin energi.

Itu sebabnya, kemiskinan energi sebenarnya tidak hanya membelenggu manusia dalam lingkaran kemiskinan, tetapi terlebih merampas potensi pengembangan diri dan kontribusi sebagian warga negara dalam pembangunan nasional.

## SKENARIOPEMENUHANENERGIDANPENURUNANEMISI GAS RUMAH KACA 2030

Melalui *Indonesia Energy Outlook 2009* (ESDM, 2009), pemerintah memberikan gambaran mengenai perkembangan terkini permintaan dan penyediaan serta prakiraan emisi energi dan potensi penurunannya hingga 2030. Disamping mempertimbangkan pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan harga minyak mentah, juga diperhitungkan kebijakan pemerintah lainnya, seperti kebijakan konversi energi, *mandatory* pemanfaatan biofuel, konversi minyak tanah ke LPG dan rencana percepatan pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) tahap 1 & 2, *road map* pengembangan dan pemanfaatan bahan bakar nabati (BBN) dan komitmen pemerintah untuk menurunkan emisi sebesar 26% pada tahun 2020.

Ada tiga skenario yang digunakan, yaitu Skenario Dasar (kelanjutan dari skema saat ini tanpa intervensi pemerintah dan bergantung penuh pada BBM). Skenario Iklim 1 (intervensi kebijakan konservasi energi dan pengembangan energi terbarukan untuk mengurangi emisi GRK dari sektor energi) dan Skenario Iklim 2 (mempertimbangkan kebijakan mitigasi perubahan Iklim terkait komitmen pemerintah untuk menurunkan emisi GRK di sektor energi melalui pengembangan energi terbarukan yang lebih agresif serta penggunaan teknologi dan energi rendah emisi).

Dari ketiga skenario tersebut, tampak jelas bahwa hingga 2030 pasokan energi primer masih didominasi oleh batubara diikuti oleh minyak bumi dan gas bumi. Walaupun berkembang cukup cepat, pangsa energi terbarukan masih relatif kecil dibanding pangsa BBM. Sebagai contoh, pada Skenario Dasar permintaan energi final hanya 2,9% untuk biofuel, namun pada Skenario Iklim 2 menjadi 6,9%. Pada saat yang sama terjadi penurunan BBM 33,0% pada Skenario Iklim 2 dari 33,8% pada Skenario Dasar.



Satu hal yang menarik adalah perkiraan penurunan emisi pada 2030. Pada 2010, emisi  $\text{CO}_2$  – salah satu GRK yang menjadi target penting untuk diturunkan emisinya – yang dihasilkan dari pembakaran energi diperkirakan sekitar 460 juta ton dan pada 2030 meningkat menjadi 2.160 juta ton menurut Skenario Dasar, 1.709 juta ton menurut Skenario Iklim 1, dan 1.387 juta ton menurut Skenario Iklim 2 (ESDM, 2009). Tampak bahwa Skenario Iklim 2 secara signifikan dapat menurunkan emisi GRK relatif dibanding kedua skenario lainnya. Artinya, walaupun kandungan batubara masih dominan, namun dengan menambah penggunaan gas dan energi terbarukan sebesar 14% (hydro, biofuel, biomasa, nuklir, angin, surya) yang belum dioptimalkan selama ini, secara signifikan dapat menurunkan emisi GRK.

Berdasarkan sektor pengguna energi selama periode 2010-2030 dari ketiga skenario tersebut, sektor pembangkit tenaga listrik merupakan sektor penyumbang emisi  $\text{CO}_2$  terbesar diikuti sektor industri, transportasi, perumahan dan kawasan pemukiman (PKP), rumah tangga, dan komersial.

Dari perkiraan kebutuhan energi dan pengurangan emisi diatas belum sepenuhnya mencerminkan kondisi nyata di lapangan, karena belum memperhitungkan energi yang digunakan oleh 33,4% penduduk yang termasuk dalam kategori miskin energi. Skenario diatas juga belum mempertimbangkan kemungkinan pengurangan emisi, misalnya melalui substitusi bahan bakar atau efisiensi penggunaan kayu bakar oleh penduduk yang termasuk kategori miskin energi.

## DAMPAK KEMISKINAN ENERGI PADA PERUBAHAN IKLIM

Dapat dipastikan bahwa penduduk yang tidak memiliki akses terhadap sumber energi sangat bergantung pada biomassa, khususnya kayu bakar dan limbah pertanian untuk memasak. Sedangkan untuk penerangan, sebagian besar bergantung pada minyak tanah (*kerosene*). Menurut Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) 2009, berdasarkan jenis bahan bakar yang digunakan, pada tahun 2007 biomassa paling banyak digunakan oleh rumah tangga, yaitu sekitar 79%, diikuti oleh minyak tanah dan LPG masing-masing sebesar 17% dan 3%. Khusus untuk biomassa atau kayu bakar, jumlah penggunaannya sangat

bervariasi, namun hasil survei di 11 provinsi tahun 1990 (dalam Nisandi, 2007) didapatkan bahwa penggunaan biomassa terdiri dari kayu bakar 430 kg per kapita/tahun, arang 9 kg per kapita/tahun dan sisa pertanian 175 kg per kapita/tahun.

Dampak dari penggunaan biomassa sebagai sumber utama energi untuk memasak cukup luas, tidak hanya pada kesehatan, tetapi juga pada dampak lingkungan berupa penggundulan hutan dan emisi GRK. Berdasarkan data KLH (2009) emisi  $\text{CO}_2$  yang dihasilkan dari konsumsi energi sektor rumah tangga di Indonesia diperkirakan rata-rata mencapai 183 juta ton/tahun dan kontribusi terbesar berasal dari penggunaan kayu bakar (157 juta ton  $\text{CO}_2$ ). Jumlah emisi ini sangat besar karena ternyata ada sekitar 28 juta keluarga yang menggunakan kayu bakar untuk memasak.

Mengingat emisi  $\text{CO}_2$  sangat terkait dengan isu perubahan iklim, maka tidak ada pilihan lain selain berusaha memenuhi kebutuhan energi yang terus meningkat melalui bauran energi dari berbagai sumber yang tersedia, namun secara simultan menurunkan emisi GRK, mengurangi dampak pada kesehatan dan pengrusakan lingkungan. Walaupun kebutuhan energi dapat tercapai masih ada isu yang tersisa, yaitu apakah penggunaan biomassa sebagai sumber energi dapat dibuat lebih efisien di Indonesia dan bagaimana mengaitkan hal itu dengan kemiskinan energi dan emisi  $\text{CO}_2$  – suatu indikator biaya sosial penggunaan energi dengan implikasi pada perubahan iklim.

Kecenderungan untuk bertumpu pada sumber energi murah, namun tidak terbarukan dan terbatas jumlahnya serta besar dampak lingkungannya sudah harus ditinggalkan. Seperti lompatan sebagian besar penduduk Indonesia ke telepon genggam dari tidak ada telepon atau tanpa pernah mengenal telepon, maka ide yang sama dapat diterapkan pada sektor energi. Bayangkan kondisi perekonomian Indonesia ketika semua cadangan minyak bumi dan batubara habis untuk mencapai rasio elektrifikasi 100%. Belum terhitung biaya sosial dan lingkungan yang ditimbulkannya. Bila dampak negatif yang ditimbulkan upaya memenuhi kebutuhan energi dua pertiga penduduk Indonesia sudah menyengsarakan semua orang saat ini, maka bayangkan apa yang terjadi dengan menambah 1/3 melalui jalur pemenuhan yang sama.



Ide lompatan teknologi (*technology leap*) yang bertumpu pada energi terbarukan yang tersedia secara berlimpah, bersih dan murah serta cepat adalah salah satu jalan keluar. Semakin cepat diturunkannya harga energi tenaga surya, angin, bahkan tenaga nuklir, dan teknologinya sampai dengan aman ke tangan penduduk miskin energi, maka akan lebih cepat pengentasan kemiskinan energi dan pada saat yang sama dapat mencegah terjadinya hal lain, yaitu polusi udara dan perubahan iklim.

Demikian pula, ide penggunaan kompor atau tungku yang lebih sedikit mengonsumsi biomassa untuk memproduksi energi yang sama harus didorong terus, khususnya di pedesaan dan pulau-pulau terpencil dimana biomassa menjadi satu-satunya sumber energi. Teknologi ramah lingkungan seperti ini sudah lama dikembangkan di beberapa negara berkembang di Afrika dan Asia Selatan, dan dapat diadopsi dengan mudah di Indonesia. Bank Dunia (2010) menemukan bahwa dengan penggunaan tungku yang ramah lingkungan, pembakaran biomassa lebih rendah 40% akan menaikkan efisiensi 25%. Itu sebabnya, dengan mengadopsi pendekatan ini akan mengurangi penggunaan kayu bakar dan juga lebih rendah emisi CO<sub>2</sub>.

## ALTERNATIF SOLUSI DAN KEBIJAKAN

Berdasarkan kajian ketahanan energi, skenario pemenuhan energi dan dampak kemiskinan energi pada perubahan iklim di atas, tampak jelas bahwa dibutuhkan strategi dan pendekatan baru untuk mempertahankan ketahanan energi ke depan. Paling tidak ada empat aspek penting yang dapat digunakan untuk mempertimbangkan alternatif solusi yang dapat dikembangkan lebih jauh. *Pertama*, dalam perhitungan kebutuhan energi kedepan dan emisi CO<sub>2</sub>, misalnya hingga 2030 dibutuhkan skenario elektrifikasi 100% dan semua keluarga yang menggunakan kayu bakar (28 juta keluarga) beralih ke tungku ramah lingkungan. Analisa skenario ini atau variannya akan membantu pemerintah untuk menghitung biaya yang dibutuhkan untuk elektrifikasi, dan dampak sosial dan lingkungan yang mungkin timbul. Tanpa memperhitungkan tujuan akhir dari ketahanan energi dan pencapaian rasio elektrifikasi,

sangat sulit keluar dari lingkaran kebijakan dan strategi lama kurang merespon perkembangan dan kebutuhan masyarakat yang tinggal jauh dari pusat pembuatan kebijakan.

*Kedua*, ketahanan energi nasional hanya mungkin tercapai melalui penggunaan energi yang berkelanjutan, peningkatan efisiensi disertai peralihan ke arah kombinasi (bauran) berbagai sumber energi yang berkelanjutan, diiringi perubahan pola konsumsi. Dalam 50-100 tahun ke depan, batubara masih merupakan tumpuan utama sumber energi, namun diantara BBM, pembakaran batubara paling banyak menghasilkan CO<sub>2</sub>. Hal ini hanya mungkin tercapai dengan menyusun tahap-tahap strategi pencapaian target, yaitu dalam jangka pendek memberikan pusat perhatian pada pengurangan dampak penggunaan BBM pada lingkungan dan mendorong tercapainya efisiensi energi. Pada jangka menengah, misalnya memanfaatkan pengembangan teknologi batubara yang lebih bersih, perluasan sumber-sumber energi terbarukan seperti panas bumi, tenaga surya, angin, air dan gelombang. Dalam jangka panjang, fokus utama ditujukan pada penggunaan energi terbarukan yang lebih bersih, murah dan terjangkau oleh semua anggota masyarakat.

*Ketiga*, program pengentasan kemiskinan energi harus dilakukan secara nasional dengan melibatkan semua pemangku kepentingan. Orkestrasi nasional ini diperlukan untuk tidak hanya membebaskan 80 juta penduduk Indonesia yang masih miskin energi, tetapi terlebih membuka lembaran baru bagi mereka sehingga ikut berkompetisi, terkoneksi dan berkolaborasi dengan warga negara dan bahkan warga dunia lainnya. Dengan demikian, maka potensi mereka juga dapat berkembang secara optimal, dan pada gilirannya akan memberikan kontribusi bagi pembangunan nasional. Hal ini hanya mungkin tercapai melalui kemauan politik dan kepemimpinan nasional yang kuat, strategi yang tepat dan dukungan semua pemangku kepentingan, termasuk keterlibatan dan kerja sama penuh masyarakat yang masih berada dibawah garis kemiskinan energi.

*Keempat*, ketahanan energi dan kemiskinan energi adalah dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Ketahanan energi berbicara mengenai ketersediaan energi berkelanjutan bagi pembangunan nasional, termasuk bagi mereka yang masih miskin energi. Kemiskinan



energi berbicara mengenai masyarakat yang tidak atau belum memiliki akses terhadap energi, yang sebenarnya mencerminkan kegagalan pemerintah menjalankan ketahanan energi. Oleh sebab itu, prioritas harus diletakkan tidak hanya bagaimana memenuhi kebutuhan energi industri dan penduduk perkotaan yang semakin meningkat, tetapi juga memenuhi kebutuhan dan hak dasar warga negara lainnya yang belum menikmati energi yang layak untuk kehidupan sehari-hari. Perencanaan terpadu kedua isu ini dapat menjadi alat efektif bagi pemerintah untuk menjamin ketahanan energi nasional dan sekaligus mendorong tercapainya komitmen pemerintah untuk mengurangi emisi 26% pada 2020.

Beberapa strategi yang dapat digunakan untuk menghasilkan kebijakan di bidang energi, khususnya dalam kerangka pengentasan kemiskinan energi dan penurunan emisi GRK, antara lain sebagai berikut:

- a. Mendorong pengembangan sumberdaya dalam negeri sendiri. Seperti ditampilkan pada Tabel 1, Indonesia kaya dengan sumberdaya alam yang dapat diperbarui, namun pemanfaatannya masih jauh dari potensi yang tersedia. Mengingat sumberdaya alam seperti tenaga matahari, angin, air relatif tersedia secara melimpah di pedesaan bahkan pulau-pulau terpencil, maka penelitian dan pengembangan, inovasi teknologi dan komersialisasi secara mandiri dan lokal harus menjadi prioritas dan didukung penuh oleh semua pemangku kepentingan, sehingga ketergantungan pada teknologi dan tenaga asing yang mahal dapat dikurangi. Demikian pula, limbah pertanian, perkebunan dan kehutanan dapat secara efisien dimanfaatkan, misalnya untuk memproduksi biogas dan arang melalui pengembangan teknologi tepat guna secara lokal yang ramah lingkungan. Implementasi konsep Desa Mandiri Energi di beberapa desa di Pulau Jawa, juga merupakan upaya pengembangan dan pemanfaatan sumberdaya lokal, khususnya penggunaan bahan bakar nabati seperti minyak jarak dan nyamplung. Pengembangan proyek mini hydro di berbagai daerah di Indonesia seperti dilaporkan IESR (2010) juga merupakan contoh sukses pemanfaatan energi setempat secara mandiri dan sekaligus merupakan upaya meningkatkan rasio elektrifikasi.

- b. Mengubah kebijakan penetapan harga energi dan menghapuskan subsidi. Harga listrik semu akibat subsidi, monopoli dan tidak memperhitungkan biaya eksternalitas (biaya sosial dan lingkungan), pada dasarnya menghambat penggunaan listrik yang efisien dan membuat masyarakat dan pemerintah cenderung boros. Penetapan harga penuh melalui penghapusan subsidi, walaupun sulit dan tidak populer secara politik harus merupakan prioritas dalam strategi energi untuk meningkatkan efisiensi, kemandirian dan menjamin ketahanan energi. Dengan efisiensi energi di semua sektor yang mengonsumsi energi – terutama konsumen besar seperti pembangkit listrik, transportasi, industri dan rumah tangga - maka penghematan sumberdaya akan terjadi secara signifikan dan berkurangnya dampak lingkungan, khususnya polusi udara dan emisi GRK.
- c. Bekerjasama dalam penggunaan teknologi energi. Kekeliruan negara maju yang bertumpu pada sumber energi tidak terbarukan dan lambat dalam pengembangan dan pemanfaatan energi terbarukan dapat dihindari dengan melakukan lompatan teknologi (*technology leap*) ke pembangkit energi yang berkelanjutan. Harga energi dari pembangkit energi berkelanjutan seperti panas bumi, energi surya, angin, dan energi gelombang masih relatif mahal, namun dengan kerja sama internasional dan pengembangan secara lokal untuk memenuhi kebutuhan yang tinggi diseluruh pelosok tanah air, akan mendorong kompetisi sehingga industri energi yang efisien, berkualitas dan terjangkau akan berhasil menguasai pasar. Contoh persaingan industri *hanphone* dan operator layanan telepon seluler merupakan contoh menarik untuk dikembangkan di bidang energi, sehingga misalnya pada 2020 setiap honai (rumah adat Papua) di pegunungan Provinsi Papua terpasang panel surya dan/atau wind-power skala rumah tangga.
- d. Mengembangkan strategi energi secara terbatas atau modular untuk memenuhi kebutuhan setempat. Dengan penggunaan teknologi terbarukan sumber energi alternatif, yang dikemas secara praktis, serta tersebar merata hingga pelosok-pelosok, maka masyarakat yang masih miskin energi tidak akan mencari



sendiri sumber energinya, contohnya memotong kayu di hutan. Pengembangan energi terbarukan hingga ke pedesaan dan pulau-pulau terpencil di satu sisi akan mengurangi emisi CO<sub>2</sub>, tetapi yang terpenting akan menambah dan memperkuat elemen-elemen ketahanan energi untuk menjamin pelaksanaan pembangunan nasional.

## PENUTUP

Ketahanan energi nasional saat ini sedang terancam karena sangat bergantung kepada ketersediaan BBM atau fosil yang terbatas jumlahnya dan tidak dapat diperbarui. Untuk itu dibutuhkan berbagai strategi jangka pendek, menengah dan jangka panjang dengan fokus pada bauran berbagai sumber energi melalui pengembangan dan pemanfaatan energi terbarukan sambil mengurangi ketergantungan pada BBM. Lompatan teknologi ke teknologi energi terbarukan merupakan satu pilihan tanpa harus mengambil jalur yang ditempuh negara maju selama ini.

Kemiskinan energi masih tinggi, dimana dengan rasio elektrifikasi 66,6% diperkirakan sekitar 80 juta penduduk masih miskin energi. Dari jumlah tersebut, 80% tinggal di pedesaan dan pulau-pulau terpencil, sehingga dibutuhkan pendekatan khusus untuk mengentaskan mereka dari kemiskinan energi dan sekaligus menyelesaikan isu perubahan iklim akibat emisi CO<sub>2</sub> dari pembakaran energi.

Berbagai strategi dan kebijakan nasional diperlukan untuk menjamin ketahanan energi dan sekaligus mengentaskan kemiskinan energi. Keduanya merupakan dua sisi mata uang, yang apabila dilakukan secara terencana dan terpadu akan menjadi alternatif jalan keluar yang efektif bagi isu ketahanan energi nasional, tetapi sekaligus berkontribusi dalam memenuhi komitmen pemerintah untuk mengatasi dampak perubahan iklim melalui penurunan emisi hingga 26% pada 2020.

## KEPUSTAKAAN

- Bank Dunia, 2005. Electricity for All: Options for Increasing Access in Indonesia. The World Bank Office Jakarta.
- BPS, 2010. Hasil Sensus Penduduk.
- BPS, 2010. Data Strategis BPS, Jakarta.
- Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral, 2010. Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia. Center for Data dan Information on Energy and Mineral Resources.
- ESDM, 2009. Indonesia Energy Outlook 2009. Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral. Jakarta
- ESDM, 2010. Listrik: Keterlibatan Swasta Tingkatkan Rasio Elektrifikasi. Tersedia pada <http://www.esdm.go.id/berita/listrik/39-listrik/2967-pemerintah-tingkatkan-rasio-elektrifikasi-melalui-shs-dan-plts-komunal.html>
- Friedman, Thomas L, 2008. Hot, Flat and Crowded: Why the World Needs Green Revolution and How We Can Renew Our global Future. Allen Lane, London, England.
- IESR, 2010. Kemiskinan Energi: Fakta dan Solusi. Booleet. Jakarta
- Kementrian Negara Lingkungan Hidup, 2009. Emisi Gas Rumah Kaca dalam Angka. KLH, Jakarta.
- Modi, V; McDade S; Lallement, D; Sanghir J. 2005. Energy Services for the Millenium Development Goals. UNDP Tennakoon, D, 2008. Energy Poverty: Estimating the Level of Energy Poverty in Sri Lanka. Tersedia pada: [http:// practicalaction.org/advocacy/docs/.../energy-poverty-in-sri-lanka-2008.pdf](http://practicalaction.org/advocacy/docs/.../energy-poverty-in-sri-lanka-2008.pdf)
- World Bank, 2010. Energy Access, Efficiency, and Poverty How Many Households Are Energy Poor in Bangladesh? Policy Research Working Paper 5332. Agricultural and Rural Development Team. The World Bank.



## PARA PENULIS

**AMICH ALHUMAMI.** Peneliti Sosial, Department of Anthropology, University of Sussex, United Kingdom.

**HASKARLIANUS PASANG.** Country Manager PT AES AgriVerde Indonesia (Pengembang proyek reduksi emisi Gas Rumah Kaca).

**J. KRISTIADI.** Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

**JUSUF WANANDI.** Wakil Ketua Dewan Penyantun Yayasan CSIS, Jakarta.

**NICO HARJANTO.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional CSIS, Jakarta.

**PANDE RADJA SILALAH.** Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

**SUSILO BAMBANG YUDHOYONO.** Presiden Republik Indonesia.

**VIDHYANDIKA D. PERKASA.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional CSIS, Jakarta.

# The Indonesian Quarterly

First Quarter 2011

Vol. 39 No. 1



## From Southeast Asia to Southeast Europe

Jovan Jovanovic

Katherine Marie G. Hernandez

Michael Sianipar

## Food Security

Peter Warr

Fajar B. Hirawan and Widdi Mugijayani

### Review of Developments

*Nico Harjanto*

*Pratiwi Kartika*

Centre for Strategic and International Studies



## Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20–30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3 1/2" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

## Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 60.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 200.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Publikasi, Centre For Strategic And International Studies atau melalui email ke : [marketing@csis.or.id](mailto:marketing@csis.or.id). Pembayaran melalui Bank Mandiri, Cabang Kebon Sirih, Jl. Tanah Abang Timur No. 1-2 Jakarta Pusat, dengan rekening No. 121-0004798785 a/n CSIS.

## Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
The Jakarta Post Building, 3<sup>rd</sup> Fl.  
Jl. Palmerah Barat No. 142-143, Jakarta 10270, Indonesia,  
P. 62 21 5365 4601, F. 62 21 5365 4607, [www.csis.or.id](http://www.csis.or.id), [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)